

### Evaluierung des Aktionsplans des BMZ zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen

Schwedersky, Thomas; Ahrens, Lena; Steckhan, Heike

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Monographie / monograph

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schwedersky, T., Ahrens, L., & Steckhan, H. (2017). *Evaluierung des Aktionsplans des BMZ zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen*. Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval).  
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55056-8>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



# EVALUIERUNG DES AKTIONSPLANS DES BMZ ZUR INKLUSION VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN

2017



**DEval**

DEUTSCHES  
EVALUIERUNGsinstitut  
DER ENTWICKLUNGS-  
ZUSAMMENARBEIT

Der Aktionsplan Inklusion von Menschen mit Behinderungen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) war darauf gerichtet, die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) systematisch und querschnittsmäßig zu verankern. Das BMZ hat als einziges Ressort einen eigenen Aktionsplan erarbeitet, der seit 2013 umgesetzt wird. Er ordnet sich ein in die Verpflichtungen Deutschlands aus der Ratifizierung des völkerrechtlich verbindlichen Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

Die Evaluierung hat überprüft, inwieweit der Aktionsplan seine Ziele erreicht hat. Sie leistet zudem einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen EZ. Daraus abgeleitete praxisrelevante Empfehlungen können für die strategische Neuausrichtung der Förderung von Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen EZ ab 2018 genutzt werden. Die Evaluierung folgte einem menschenrechtsbasierten Vorgehen. Dabei wurde ein breites Spektrum von Erhebungsmethoden (Interviews, Fokusgruppen, Workshops, Onlinebefragung, Dokumentenanalyse) eingesetzt. Besonderen Stellenwert haben die Fallstudien, die in Vorhaben der deutschen bilateralen EZ in fünf Ländern durchgeführt wurden.

# EVALUIERUNG DES AKTIONSPLANS DES BMZ ZUR INKLUSION VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN

*2017*

## Impressum

### Herausgeber

Deutsches Evaluierungsinstitut der  
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)  
Fritz-Schäfer-Straße 26  
53113 Bonn, Germany

Tel: +49 (0)228 33 69 07-0

E-Mail: [info@DEval.org](mailto:info@DEval.org)

[www.DEval.org](http://www.DEval.org)

### Verfasst von

Dr. Thomas Schwedersky  
Lena Ahrens  
Heike Steckhan

### Verantwortlich

Dr. Martin Bruder

### Gestaltung

MedienMélange: Kommunikation!, Hamburg  
[www.medienmelange.de](http://www.medienmelange.de)

### Lektorat

Silvia Richter, mediamondi, Berlin

### Bildnachweis

Phairin Theekawong, Shutterstock (Cover), Usanee (Kap. 1),  
visitBerlin: Andi Weiland, Gesellschaftsbilder.de (Kap. 2),  
NikomMaelao Production (Kap. 3), optimarc (Kap. 4),  
mirzamlk (Kap. 5), Katy Foster (Kap. 6), Liz Kcer (Kap. 7),  
Mikael Damkier (Kap. 8), Nuk2013 (Anhang)

### Bibliografische Angabe

Swedersky, T., L. Ahrens und H. Steckhan (2017),  
*Evaluierung des Aktionsplans des BMZ zur Inklusion von  
Menschen mit Behinderungen*, Deutsches Evaluierungsinstitut  
der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

### Druck

Bonifatius, Paderborn



© Deutsches Evaluierungsinstitut der  
Entwicklungszusammenarbeit (DEval), August 2017

ISBN 978-3-96126-053-9 (gebundene Ausgabe)  
ISBN 978-3-96126-054-6 (PDF)

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten.

Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-Website als pdf-Download verfügbar unter:  
[www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html](http://www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html)

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten Sie bitte an: [info@DEval.org](mailto:info@DEval.org)

## Danksagung

Das Evaluierungsteam wurde bei seiner Arbeit von zahlreichen Personen und Organisationen unterstützt, die zum Gelingen der Evaluierung beigetragen haben. Bei diesen Personen möchten wir uns an dieser Stelle herzlich bedanken.

An erster Stelle sind die Mitglieder der Referenzgruppe zu nennen, die das Team fachlich und organisatorisch unterstützten: Behinderung und Entwicklungszusammenarbeit e.V. (Gabriele Weigt), das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und hier insbesondere die Referate 105 (Anette Braun, Michaela Zintl), 302 (Cornelia Henriksson, Dr. Heike Kuhn, Annette Seidel), Z 11 (Johannes Schneider, Dr. Hans-Peter Küppers) und die Schwerbehindertenvertretung (Karl-Heinz Früh, Karl-Heinz Schott); die Christoffel-Blindenmission (Michael Herbst, Veronika Hilber), das Deutsche Institut für Menschenrechte (Dr. Valentin Aichele, Dr. Meike Nieß, Dr. Judith Striek), Engagement Global (Nadine Boonsiri, Kevin Friedrich), die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Dorothea Giesen-Thole, Dr. Susanne Milcher), Handicap International (Ulrike Last, Susanne Wesemann), die KfW-Entwicklungsbank (Dr. Leonie Wagner-Purpura) sowie das Sektorvorhaben „Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ (Ingar Düring, Dr. Bernd Schramm, Alexander Hobinka, Helene Mleinek, Esther Sommer, Lars Wissenbach). Bedanken möchten wir uns insbesondere für die vertrauensvolle Zusammenarbeit sowie die offene und sachliche Diskussion auch kritischer Aspekte des Aktionsplans Inklusion.

Die Durchführung der Fallstudien in Bangladesch, Guatemala, Indonesien, Malawi und Togo hätte sich ohne die tatkräftige Unterstützung der Durchführungsorganisationen sowie der deutschen Botschaften deutlich schwieriger dargestellt. Für die gelungene Durchführung von Fallstudien in Bangladesch und Indonesien möchten wir uns herzlich bei der GFA Consulting Group (Dr. Beate Scherrer, Alexander Hauschild, Lena Jedamzik) bedanken. Die Expertise und das große Engagement unserer lokalen Gutachterinnen und Gutachter trugen

erheblich zum Gelingen der anspruchsvollen Fallstudien bei. Hier gilt unser Dank Bhabatosh Nath, Nataly Salas, William Cajas, Faisal Djalal, Bonface Massah und Dr. Vincent Agbovi. Auch möchten wir uns bei den vielen Personen in den fünf Ländern bedanken, die sich die Zeit genommen haben, intensiv mit uns zu diskutieren und uns wertvolle organisatorische Unterstützung zu geben. Besonders erwähnen möchten wir hier Katharina Diekmann (GIZ-EH in Malawi) und Laura Masuch (GIZ-EH in Togo).

Wir möchten uns auch herzlich bei all denjenigen im BMZ, in der GIZ und in der KfW sowie in zivilgesellschaftlichen Organisationen bedanken, die sich die Zeit für Interviews mit uns genommen haben. Ein wesentlicher Teil dieser Interviews wurde von Barbara Jilg als externe Evaluatorin durchgeführt. Auch bei ihr möchten wir uns besonders bedanken.

Ein ganz besonderer Dank geht an die externe Peer Reviewerin Ilse Worm, die sehr hilfreiche inhaltliche und methodische Kommentare und Anregungen an zentralen Punkten der Evaluierung eingebracht hat. Unser besonderer Dank gilt auch Sarah Klier, die die Evaluierung nicht nur als interne Peer Reviewerin begleitet sondern auch eine tragende Rolle bei der Durchführung der Fallstudie in Guatemala gespielt hat.

Über einen wesentlichen Teil des Evaluierungsprozess hinweg wurde die Evaluierung von der studierenden Beschäftigten Myrielle Gonschor unterstützt. Wir bedanken uns herzlich für ihr Engagement und ihren Einsatz.

Ein besonderer Dank geht an die Verwaltung sowie Öffentlichkeitsarbeit des DEval, die uns in allen Phasen dieser Evaluierung tatkräftig unterstützt haben. Abschließend bleibt uns der Dank an unsere Projektadministratorin Caroline Orth, die uns in jeder Hinsicht eine große Hilfe war. Ohne sie wäre der reibungslose Ablauf dieser Evaluierung nicht möglich gewesen.



# ZUSAMMENFASSUNG

## Hintergrund, Ziel und Gesamteinschätzung der Evaluierung

Laut Weltgesundheitsorganisation lebten 2010 etwa 15 Prozent der Weltbevölkerung, also über eine Milliarde Menschen, mit Behinderungen. Die Prävalenz von Behinderungen ist in Ländern des Globalen Südens mit mittlerem und niedrigem Durchschnittseinkommen besonders hoch; besonders häufig sind Menschen mit Behinderungen von mehrdimensionaler Armut betroffen. Die Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen ist somit entwicklungspolitisch sehr relevant. Zudem hat Deutschland bereits 2009 das völkerrechtlich verbindliche Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (VN-BRK) ratifiziert. Die VN-BRK unterstreicht in der Präambel zum einen die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit; zum anderen verpflichtet sie Geberländer als Vertragsstaaten explizit, Menschen mit Behinderungen in internationale Entwicklungsprogramme einzubeziehen und diese für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu gestalten (Artikel 32). Per Kabinettsbeschluss wurde 2011 der Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der VN-BRK verabschiedet. Damit zusammenhängend hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) seinen „Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ verabschiedet. Ebenso wie andere Geber, etwa Australien oder Großbritannien, verfügt es damit seit 2013 über eine eigene Strategie, die die systematische Verankerung von Inklusion in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) befördern soll. Das in der Agenda 2030 verankerte Grundprinzip, „*niemanden zurückzulassen*“, unterstreicht ebenfalls die Bedeutung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der EZ.

Die BMZ-Leitung hatte sich 2014 dafür ausgesprochen, die Umsetzung des Aktionsplans extern evaluieren zu lassen. Das DEval nahm die Evaluierung des „Aktionsplans zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ in sein mehrjähriges Evaluierungsprogramm 2016–2018 auf. Durch die Evaluierung sollte untersucht werden, inwieweit es durch den „Aktionsplan Inklusion“ gelungen ist, die systematische Verankerung von Inklusion in der deutschen EZ voranzubringen. Daraus abgeleitete praxisrelevante Empfehlungen sollten für eine Fortschreibung des Aktionsplans bzw. eine strategische Neuausrichtung ab 2018 nutzbar sein. Die Evaluierung sollte somit einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Inklusion von Menschen mit

Behinderungen in der deutschen EZ leisten (sogenannter formativer Charakter der Evaluierung). In ihrem Rahmen sollte zudem im Sinne einer summativen Bewertung überprüft werden, inwieweit der vorliegende Aktionsplan seine Ziele erreicht hat. Zur Beurteilung der Zielerreichung und Wirksamkeit des Aktionsplans und der dazugehörigen Maßnahmen wurden die Evaluierungskriterien des Ausschusses für Entwicklung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-DAC) herangezogen. Als Referenzrahmen zur Bewertung eines menschenrechtlichen Aktionsplans greifen die OECD-DAC-Kriterien alleine jedoch zu kurz; der Referenzrahmen wurde daher um die normativen Vorgaben und Prinzipien der VN-BRK ergänzt.

Der Aktionsplan Inklusion, dessen Laufzeit von ursprünglich drei Jahren (2013–2015) zwischenzeitlich auf fünf Jahre (bis 2017) verlängert wurde, stellt eine politische Strategie zur Förderung von Inklusion in der deutschen EZ dar. Er umfasst – im Sinne eines Maßnahmenplans – 42 Einzelmaßnahmen, deren Umsetzung, vermittelt über verschiedene Zielebenen, zur Erreichung des übergeordneten Ziels beitragen soll „eine systematische, querschnittmäßige Verankerung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungspolitik“ sicherzustellen. Diese Zielformulierung erweist sich rückblickend als zu ambitioniert, vor allem angesichts des ursprünglich anvisierten Drei-Jahreszeitraums für die Umsetzung des Aktionsplans und der insgesamt unzureichenden Ausstattung mit finanziellen und personellen Ressourcen. Daher kam die Evaluierung zu dem Ergebnis, dass das vorstehend genannte übergeordnete Ziel des Aktionsplans bisher nur in **niedrigem bis moderatem** Maße erreicht werden konnte. Diese Beurteilung leitet sich aus der Bewertung der Zielerreichung der drei strategischen Ziele des Aktionsplans ab, wobei dem strategischen Ziel 2, dem 25 von 42 Maßnahmen zugeordnet wurden, besonderes Gewicht zukam: Das beispielhafte Vorgehen in der eigenen Organisation (BMZ) (Strategisches Ziel 1) wurde in **moderatem bis hohem** Maße erreicht. Die Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den Partnerländern (Strategisches Ziel 2) wurde in **niedrigem bis moderatem** Maße und die verbesserte Kooperation auf der nationalen, regionalen und internationalen Ebene (Strategisches Ziel 3) ebenfalls in **niedrigem bis moderatem** Maße erreicht.



Der Aktionsplan Inklusion ist keine systematisch ausgearbeitete Strategie, in der idealtypisch Ziele der mittleren Ebene und konkrete Aktivitäten aus übergeordneten Zielsetzungen abgeleitet werden. In den erwarteten Ergebnissen und übergreifenden Zielen ist ein solches Zusammenspiel zwar erkennbar, der Aktionsplan war jedoch auch stark von einer realistischen Einschätzung aktueller Potenziale zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen EZ geprägt. Dies fand seinen Niederschlag in einem Fokus auf der Ebene konkreter Maßnahmen, die teilweise an bereits laufende Aktivitäten anknüpften. Nach dem Verständnis des Evaluierungsteams liegt diesem Vorgehen die Absicht zugrunde, das Engagement derjenigen Akteure in die Umsetzung des Aktionsplans Inklusion mit einzubeziehen, die hinter den zum damaligen Zeitpunkt existierenden Erfahrungen, Initiativen und Ansätzen standen. Dieses pragmatische Vorgehen ging zu Lasten einer systematischen Verankerung von Inklusion in der deutschen EZ, war jedoch angesichts der für den Aktionsplan eingesetzten geringen personellen und finanziellen Ressourcen den Umständen angemessen. Der Aktionsplan diente engagierten Personen als Argumentationsgrundlage, um die Inklusion von Menschen mit Behinderungen voranzutreiben. Dadurch erfüllte er eine Anschub- und Signalfunktion für die Auseinandersetzung mit den Anforderungen der VN-BRK in der deutschen EZ.

Die Fokussierung des Aktionsplans auf konkrete Maßnahmen barg allerdings das Problem, dass aufgrund der geringen Steuerungskapazitäten die Verknüpfungen zwischen den verschiedenen Zielebenen nicht systematisch bearbeitet wurden. Das Monitoring konzentrierte sich weitgehend auf die Durchführung der einzelnen Maßnahmen. Übergreifende Betrachtungen, z. B. entlang der Frage, inwieweit strategische Ziele erreicht wurden oder ob die Kombination der Maßnahmen überhaupt geeignet war, strategische Ziele zu erreichen, wurden demgegenüber in den Hintergrund gedrängt. Damit ist der Aktionsplan im Kern ein Konglomerat konkreter inklusionsbezogener Maßnahmen. Dies hat zur Folge, dass dem Mainstreaming, also der systematischen Verankerung von Inklusion in der deutschen EZ, insgesamt eine zu geringe Bedeutung zukam.

Die Bereitstellung zweckbestimmter personeller Ressourcen für die Umsetzung des Aktionsplans beschränkte sich auf eine

Stelle im BMZ-Referat „Menschenrechte, Gleichberechtigung, Inklusion“ sowie das Team des Sektorvorhabens Inklusion in der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Rückblickend erweist sich diese Ressourcenbereitstellung als unzureichend, weil sie dazu führte, dass die strategisch relevanten Steuerungsaufgaben nicht hinreichend wahrgenommen werden konnten. Dies verhinderte eine effektivere Zielerreichung.

Die Rolle des Thementeam als Austausch- und Vernetzungsforum hat sich bewährt. Seine beratende Funktion kam aber angesichts mangelnder Regelmäßigkeit der Treffen und mangelnder personeller Kontinuität in der Teilnahme zu wenig zum Tragen. Eine stärkere Rolle des Thementeam im Sinne einer Begleitung in der Umsetzung des Aktionsplans hätte die Voraussetzungen dafür verbessert, dass sich die Mitglieder des Thementeam umfassend für die Umsetzung des Aktionsplans einsetzen und dafür Ownership übernehmen.

Das BMZ hat für die Umsetzung des Aktionsplans Inklusion keine zusätzlichen Mittel bereitgestellt, die für laufende oder neue inklusionsbezogene Vorhaben der technischen und finanziellen Zusammenarbeit hätten eingesetzt werden können. Dies hat die Bereitschaft der Vorhaben, das Thema „Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ systematisch zu bearbeiten, erheblich eingeschränkt und mit dazu beigetragen, dass das zweite strategische Ziel („Wir fördern die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in unseren Partnerländern“) nur in niedrigem bis moderatem Maße erreicht wurde.

### Methodisches Vorgehen

Die Evaluierung erfolgte theoriebasiert: Auf der Basis des Aktionsplans wurde eine Wirkungslogik rekonstruiert. Diese hebt die Funktion des Aktionsplans als politische Strategie gegenüber der aktionsorientierten Funktion, d. h. einer Bündelung der 42 darin enthaltenen Maßnahmen, hervor. Dementsprechend konzentriert sich die Wirkungslogik auf die übergreifenden Zielebenen mit den erwarteten Ergebnissen, auf Unterziele und strategische Ziele sowie deren Beitrag zur Erreichung des übergreifenden Ziels. Die Wirkungslogik wurde von den am Evaluierungsprozess beteiligten Stakeholdern des Aktionsplans als dem Zielsystem und den Annahmen des Aktionsplans angemessen anerkannt.

Die Evaluierung strebte ein menschenrechtsbasiertes Vorgehen an. Auf der inhaltlichen Ebene dienten die VN-BRK sowie die darin enthaltenen Normen und Prinzipien als Bewertungsmaßstab für die Maßnahmen des Aktionsplans und ihre Durchführung. Auf der prozessualen Ebene, also in der Durchführung der Evaluierung, waren die menschenrechtlichen Prinzipien, insbesondere die behinderungsspezifischen Prinzipien der VN-BRK – beispielsweise das Gebot der Partizipation – der Bewertungsmaßstab. Dies bedeutete, dass bei allen Workshops, Fokusgruppendifkussionen und Interviews Fragen der Zugänglichkeit und Nichtdiskriminierung, der Autonomie und der Akzeptanz von Vielfalt berücksichtigt wurden. So wurden in den verschiedenen Erhebungen, aber auch in der Rekrutierung von nationalen Gutachterinnen und Gutachtern, Menschen mit Behinderungen oder ihre Selbstvertretungsorganisationen einbezogen. Situationsbezogen stieß die Evaluierung hinsichtlich der umfassenden Umsetzbarkeit der genannten Prinzipien aber auch auf Grenzen.

Im Rahmen der Evaluierung wurden im Sinne eines Mixed-Methods-Ansatzes sowohl qualitative als auch quantitative Erhebungsmethoden eingesetzt und durch die Analyse vorliegender Daten und Dokumente ergänzt. Im Bereich der Stärkung von Inklusion in den Partnerländern der deutschen EZ (Strategisches Ziel 2) und im Bereich der nationalen, regionalen und internationalen Kooperationen (Strategisches Ziel 3) wurden primär qualitative Methoden eingesetzt. Dazu gehörten neben der inhaltsanalytischen Auswertung von Dokumenten verschiedene Interviewformate, Workshops und Fokusgruppendifkussionen. Mit einer standardisierten Onlinebefragung von Mitarbeitenden im BMZ wurde im Rahmen der Erhebungen zum strategischen Ziel 1 über die qualitativen Methoden hinaus auch ein quantitatives Erhebungsinstrument eingesetzt. Zudem wurden quantitative Analysen und Auswertungen von Sekundärdaten vorgenommen.

Besonderen Stellenwert hatten die durchgeführten Fallstudien. Insgesamt wurden fünf Fallstudien in Vorhaben der staatlichen bilateralen EZ in Bangladesch, Guatemala, Indonesien, Malawi und Togo durchgeführt. Voraussetzung für die Aufnahme in die kriterienbasierte Fallstudienauswahl waren die explizite Nennung der Vorhaben im Aktionsplan und ein hinreichend fortgeschrittener Umsetzungsstand. Letzterer war notwendig, um

Wirkungen auf Ebene der Rechteinhabenden untersuchen zu können. Um eine Positivverzerrung zu vermeiden, wurden neben den in den Fallstudien näher untersuchten Vorhaben auch die weiteren im Aktionsplan genannten Vorhaben in die Evaluierung einbezogen. Hierfür kamen dokumentenbasierte Analysen (z. T. ergänzt durch Interviews) zum Einsatz.

Die Datenerhebungen fanden zwischen Juni und November 2016 statt. Die Fallstudien wurden zwischen Juli und September 2016 durchgeführt. Neuere Entwicklungen ab November 2016 konnten daher nicht berücksichtigt werden.

## Wesentliche Ergebnisse und Schlussfolgerungen

### *Beispielhaftes Vorgehen in der eigenen Organisation (Strategisches Ziel 1)*

Um seinen Anstrengungen hin zu mehr Inklusion in der deutschen EZ Glaubwürdigkeit zu verleihen und als Vorbild für andere Akteure zu wirken, strebt das BMZ im strategischen Ziel 1 des Aktionsplans an, inklusive Strukturen und Praktiken in der eigenen Organisation zu etablieren. Die Zielerreichung im strategischen Ziel 1 kann in den Handlungsfeldern „Inklusive Personalpolitik“ und „Barrierefreiheit“ als **moderat bis hoch** beurteilt werden. Ein Großteil der Mitarbeitenden mit Behinderungen nimmt ein positives, inklusionsfreundliches Klima im BMZ wahr und fühlt sich im Kreis der Kolleginnen und Kollegen integriert, akzeptiert und unterstützt.

Dennoch gibt es Verbesserungspotenzial. Dies betrifft, über beide Handlungsfelder hinweg, insbesondere die hausinterne Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung (s. Artikel 8 der VN-BRK), die zwar im Rahmen einer sogenannten Integrationsvereinbarung ausdrücklich angesprochen werden, bisher aber nicht systematisch umgesetzt wurden.

In der Personalpolitik wurden einige Veränderungen für eine verbesserte Inklusion von Menschen mit Behinderungen umgesetzt. Doch beschrieben einige Menschen mit Behinderungen im BMZ, dass sie Ungleichheiten in ihren beruflichen Chancen wahrgenommen haben. Auch die Tatsache, dass die gesetzlich vorgeschriebene Quote von 6 Prozent schwerbehinderten Mitarbeitenden (§ 159 Sozialgesetzbuch IX) 2015 nur knapp erfüllt wurde, schränkt den Vorbildcharakter des BMZ im personalpolitischen Bereich ein.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Barrierefreiheit: Mitarbeitende mit Behinderungen erhalten individuell zugeschnittene Unterstützungsleistungen im Sinne der „angemessenen Vorkehrungen“. Zudem gab es Schritte zur Verbesserung der generellen Barrierefreiheit – z. B. bei den Publikationen des BMZ –, zu denen der Aktionsplan beigetragen hat. Es bleiben aber einige Barrieren bestehen. Dies betrifft insbesondere die Türen sowie die Orientierung für Menschen mit visuellen Beeinträchtigungen.

Ein Großteil der Mitarbeitenden mit Behinderungen fühlt sich im BMZ integriert und unterstützt und nimmt eine positive Haltung gegenüber der Inklusion von Menschen mit Behinderungen wahr, wodurch sich ein förderliches Umfeld für die Umsetzung von Veränderungen zugunsten einer verbesserten Inklusion bietet. Verbesserungsmöglichkeiten ergeben sich aber hinsichtlich des von Mitarbeitenden mit Behinderungen wahrgenommenen hohen Maßes an „Holschuld“. Das bedeutet, dass Inklusionsbelange aktiv vorangetrieben werden müssen. Dem steht die Verpflichtung des BMZ als öffentlicher Arbeitgeber gegenüber, die in der VN-BRK und in weiteren gesetzlichen Rahmenbedingungen verankerten Rechte von Mitarbeitenden mit Behinderungen proaktiv zu gewährleisten, ohne dass hierfür ein besonderer Einsatz der Mitarbeitenden nötig wäre.

Im weltwärts-Programm sowie im Graduiertenprogramm des Seminars für Ländliche Entwicklung (SLE) wurden Schritte zur Verbesserung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen unternommen. Dadurch nehmen nun beispielsweise mehr Menschen mit Behinderungen am weltwärts-Programm teil. Auch in anderen Programmen sollte Inklusion etabliert und vorangetrieben werden, um Menschen mit Behinderungen in der Nachwuchsförderung und in Freiwilligendiensten verstärkt zu berücksichtigen und langfristig dazu beizutragen, dass sie aktiv in der deutschen EZ mitarbeiten. Hier können die im weltwärts-Programm unternommen Schritte als ein richtungsweisender Impuls dienen.

#### *Förderung von Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den Partnerländern (Strategisches Ziel 2)*

Das Ziel der Förderung von Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den Partnerländern (Strategisches Ziel 2) wurde insgesamt in **niedrigem bis moderatem** Maße erreicht. Diese Bewertung ergibt sich aus der Bewertung der Zielerreichung der drei Unterziele A bis C<sup>1</sup>.

Bezüglich des Unterziels A konnten kaum wesentliche Fortschritte im Sinne einer Verankerung in Planungsprozessen und Verfahren der EZ festgestellt werden. Die mit dem Unterziel A angestrebten Ergebnisse wurden daher nur in **niedrigem** Maße erreicht. Effektive Verbindlichkeitsmechanismen, um die systematische Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in der deutschen EZ umfassend sicherzustellen, waren sowohl auf der strategischen als auch auf der operativen Ebene noch wenig ausgeprägt. In der Konsequenz ist eine weitreichende Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in Vorhaben nicht sichergestellt, was sich auch in der geringen Zahl an Vorhaben mit Inklusionsbezug widerspiegelt. Zum Teil wurden Maßnahmen angestoßen, aber nicht beendet. Dementsprechend leisten sie (noch) keinen Beitrag zur Zielerreichung. So ist die Entwicklung eines Ansatzes zur inklusiven Ausgestaltung von Vorhaben, wie sie im Aktionsplan vorgegeben ist, bislang nicht abgeschlossen und kann daher auch nicht zu einem höheren Maß an Verbindlichkeit für die Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen beitragen.

Bezüglich des Unterziels B konnten Menschen mit Behinderungen durch die im Aktionsplan genannten Vorhaben in **moderatem** Maße verstärkt einbezogen werden. Zwar bewerteten die politischen Partner sowie Menschen mit Behinderungen und deren Selbstvertretungsorganisationen (SVO) die untersuchten Vorhaben hinsichtlich ihrer Relevanz als positiv; ein konkreter Nutzen im Sinne der Verwirklichung von Rechten, der letztlich eine der wesentlichen Grundlagen darstellt, um die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen zu verbessern, konnte insgesamt aber nur in moderatem Maße festgestellt werden. In allen durch Fallstudien untersuchten Vorhaben wurden Menschen mit Behinderungen und ihre SVO nur in niedrigem Maße in die Planung und Umsetzung von

<sup>1</sup> Unterziel A: „Die Inklusion von Menschen mit Behinderungen ist in Planungsprozessen und Verfahren der Entwicklungszusammenarbeit verankert und wird nachgehalten.“

Unterziel B: „Konkrete Maßnahmen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in unseren Partnerländern tragen zu einer Verbesserung ihrer Lebenssituation vor Ort bei.“

Unterziel C: „Das Fachpersonal und andere Akteure der deutschen Entwicklungszusammenarbeit haben Kenntnisse und Fähigkeiten, um Menschen mit Behinderungen effektiv in die Entwicklungszusammenarbeit einzubeziehen.“

Vorhaben einbezogen. Während der Fokus auf der Kapazitätsentwicklung für Pflichtenträgende lag, wurde der Kapazitätsentwicklung von Rechteinhabenden wenig Priorität eingeräumt. Dies wiederum verschlechterte die Voraussetzungen für eine Zusammenarbeit mit SVO. Über die einzelnen Vorhaben hinweg wurde eine effektive Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch den Mangel an spezifischen Daten über ihre Lebenssituation gehemmt. Diesem wurde zum Teil durch eigene Datenerhebungen begegnet, etwa im Vorhaben zur sozialen Sicherung in Kambodscha. Zwar gab es über die im Aktionsplan explizit genannten Vorhaben hinaus punktuelle Erfahrungen mit Inklusion in weiteren Vorhaben der deutschen staatlichen EZ; allerdings kann hier noch nicht von einer systematischen Ausweitung gesprochen werden.

Schließlich fließt in die Bewertung des strategischen Ziels 2 die Zielerreichung bezüglich des Unterziels C mit ein. Kompetenzen und Expertise des Fachpersonals und anderer Akteure der deutschen EZ konnten nur in **niedrigem bis moderatem** Maße verbessert werden. Grund hierfür ist, dass die Vermittlung inklusionsrelevanter Kenntnisse bisher nur ansatzweise in Aus- und Fortbildungscurricula integriert wurde. Dies gilt auch für die Multiplikation von Erfahrungen und die Institutionalisierung von Lernprozessen: Erfahrungen, Kenntnisse und Erfolgsbeispiele für inklusive Vorhaben wurden bisher nur punktuell aufgearbeitet und verbreitet. Lernpotenzial blieb somit ungenutzt.

Trotz der bisher noch nicht zufriedenstellenden Zielerreichung bei der Förderung von Inklusion in den Partnerländern kann mit Blick auf den Gesamtansatz des Aktionsplans die darin angelegte Kombination der vier folgenden Komponenten als zielführend betrachtet werden:

- Die Verankerung von Inklusion in Verfahren und Strukturen;
- die Förderung von konkreten Vorhaben in Partnerländern;
- der Aufbau von Inklusionskompetenz;
- das Wissensmanagement zu Lernerfahrungen mit Vorhaben mit Inklusionsbezug.

Dieser Ansatz wurde allerdings noch nicht ausreichend konsequent umgesetzt. Zudem wurden Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Komponenten zu wenig systematisch genutzt.

#### *Kooperation mit anderen Akteuren auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene (Strategisches Ziel 3)*

Auf Basis der vorliegenden Evaluierungsergebnisse kann insgesamt festgestellt werden, dass das strategische Ziel 3 in **niedrigem bis moderatem** Maße erreicht wurde. Zwar lässt sich auf multilateraler Ebene eine moderate Wirksamkeit des Aktionsplans beobachten; allerdings konnte die anfänglich gegebene Vorreiterrolle des BMZ auf internationaler Ebene nicht gefestigt werden. In der Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements sowie in der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft kann von Wirksamkeit nur in niedrigem Maße gesprochen werden.

Auf der internationalen Ebene konnte durch den Aktionsplan bewirkt werden, dass der Einsatz Deutschlands für eine inklusive EZ verstärkt wahrgenommen wurde; dies geschah insgesamt in **moderatem** Maße. Deutschland engagierte sich im Kontext der Vereinten Nationen für Inklusion (High Level Meeting 2013, Verhandlungen von Konventionen und Resolutionen). Dadurch erzielte positive Wirkungen erscheinen wahrscheinlich, sind aber nur unzureichend belegt. Gleichzeitig gelang es bisher nicht, das Thema „inklusive Entwicklung“ in die Ausarbeitung von Entwicklungsstrategien multilateraler Organisationen einzubringen. Zwar haben sich durch das Engagement des BMZ positive Impulse für Mitstreitende unter den bi- und multilateralen Akteuren ergeben. Doch gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass – wie angestrebt – neue, bisher nicht engagierte Mitstreitende für Inklusion gewonnen werden konnten.

Deutschland hat allein aufgrund der Tatsache, dass es als eines der ersten Länder neben dem nationalen Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen auch einen eigenen Aktionsplan für die EZ erstellt hat, anfangs eine Vorreiterrolle eingenommen. Verschiedene Anfragen und Einladungen (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen – UNDP, EU-Kommission, Weltbank) zeigen, dass Deutschland als kompetenter Partner im Bereich „Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ geschätzt wird. Dass diese Anfragen und Einladungen vom BMZ nicht positiv aufgegriffen wurden, hat dazu beigetragen, dass die Vorreiterrolle der deutschen EZ im Bereich Inklusion in Frage gestellt ist. Dies wurde auch dadurch befördert, dass Deutschland bei multilateralen Verhandlungen

in Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen insgesamt eher im Hintergrund agiert hat.

Die Möglichkeiten, das Thema Inklusion von Menschen mit Behinderungen auf internationaler bzw. multilateraler Ebene einzubringen, konnten auch deshalb nur teilweise ausgeschöpft werden, weil die Verantwortung für die Umsetzung der diesbezüglichen Maßnahmen im Aktionsplan nicht auf die zuständigen BMZ-Referate – z. B. das für die Vereinten Nationen zuständige Referat – übertragen wurde, sondern bei dem für Inklusion zuständigen Referat verblieb. Da bei multilateralen Verhandlungen die Verantwortung für den deutschen Beitrag aber bei anderen BMZ-Referaten oder anderen Bundesministerien liegt, war eine ausreichende Koordination der Bemühungen und Verantwortungsübernahme der handelnden Akteure nicht sichergestellt.

Für die zukünftige Ausrichtung des multilateralen Engagements des BMZ ist seine im nationalen Aktionsplan 2.0 eingegangene Verpflichtung, die Geberkooperation zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen unter anderem im Kontext der Agenda 2030 zu stärken, von besonderer Bedeutung<sup>2</sup>.

Das Engagement der Zivilgesellschaft zur verbesserten Inklusion konnte nur in **niedrigem** Maße gestärkt werden. Zwar hat Engagement Global die Barrierefreiheit seines Internetauftritts erheblich verbessert; mit Blick auf das Mainstreaming von Inklusion in die von Engagement Global durchgeführten bzw. geförderten Programme kann aber bisher nur in niedrigem Maße von einer Wirksamkeit des Aktionsplans gesprochen werden. Dazu trug bei, dass interne Orientierungs- und Fortbildungsmaßnahmen noch nicht realisiert werden konnten. Nicht zuletzt aufgrund von Uneinigkeit innerhalb der Zivilgesellschaft ist es zudem bisher nicht gelungen, Inklusion als Prüfkriterium in die Förderrichtlinien für entwicklungsrelevante Vorhaben privater Träger aufzunehmen.

Auch privatwirtschaftliche Akteure nehmen das Potenzial der Inklusion von Menschen mit Behinderungen nur in **niedrigem** Maße verstärkt wahr. Inklusion ist bisher noch kein explizites

Bonuskriterium für develoPPP.de-Förderanträge. Eine Schulung von develoPPP.de-Projektmanagerinnen und -managern wurde bisher nicht durchgeführt. Zudem wurde eine bisher einmalig erfolgte Schulung von EZ-Scouts zum Thema Inklusion nicht weitergeführt. Es gibt somit keine Anhaltspunkte dafür, dass das Mainstreaming von Inklusion bei privatwirtschaftlichen Akteuren durch den Aktionsplan neue Impulse erhalten hätte.

### Wesentliche Empfehlungen<sup>3</sup>

#### Übergreifende Empfehlungen

Das BMZ hat sich im Rahmen des Nationalen Aktionsplans (NAP) 2.0 bereits dazu verpflichtet, eine Strategie zur Umsetzung von Inklusion in der EZ zu erstellen.<sup>4</sup> Diese Strategie sollte basierend auf den Erfahrungen formuliert werden, die bei der Umsetzung des Aktionsplans gewonnen wurden. Sie sollte zudem einen Umsetzungsplan enthalten, der nicht in gleichem Maße auf konkrete Maßnahmen ausgerichtet ist wie der bestehende Aktionsplan, sondern vielmehr auf mittel- und langfristige Veränderungsprozesse von Strukturen und Praktiken der EZ (Empfehlung 17).

Um die Voraussetzungen für die Umsetzung der zu erarbeitenden Strategie zu schaffen, sollte eine BMZ-interne Steuerungsstruktur geschaffen werden, die über das federführende Referat entsprechend den in der Strategie festgelegten Schwerpunkten andere Referate mitverantwortlich einbindet (Empfehlung 18). Hierbei sollten die Erfahrungen der Task Force „Werte, Religion und Entwicklung“ im BMZ genutzt werden. In Verbindung mit der Einrichtung einer Steuerungsstruktur sollte in Anlehnung an die hierzu bereits vorliegenden Erfahrungen in Großbritannien (DFID) auf Leitungsebene (Abteilungsleitung) eine Focal-Point-Funktion für die Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen geschaffen werden (Empfehlung 20).

Das BMZ sollte für die Implementierung der zukünftigen Strategie zur Umsetzung von Inklusion in der EZ zusätzliche Mittel bereitstellen. Diese sollten es gemäß der Empfehlung des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinde-

<sup>2</sup> „Deutschland engagiert sich aktiv in der Koordination und Harmonisierung der Initiativen und Aktivitäten unterschiedlicher Geber im Themenfeld Inklusion von Menschen mit Behinderungen und stärkt Kooperationen zur Entwicklung von Umsetzungsstandards und Strategien, insbesondere mit europäischen Gebern und UN-Organisationen“ (BMAS, 2016, S. 204).

<sup>3</sup> Im Folgenden werden von den 21 in Kapitel 7 dargestellten Empfehlungen nur 16 erwähnt. Um die Lesbarkeit der Zusammenfassung zu gewährleisten, werden diese Empfehlungen hier teilweise nur in verkürzter Form dargestellt. Die in Klammern angegebenen Nummerierungen beziehen sich auf die Darstellung in Kapitel 7.

<sup>4</sup> „Das BMZ erstellt eine Strategie, die einen Rahmen für mittel- und langfristige Veränderungsprozesse von Strukturen und Praktiken der Entwicklungszusammenarbeit bietet. Ziel ist eine systematische und nachhaltige Umsetzung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ (BMAS, 2016, S. 204).

rungen „gestatten, in Konzepten und Programmen zur Umsetzung der Post-2015-Entwicklungsagenda gezielt auf Menschen mit Behinderungen abzustellen“ (UN, 2015a, S. 10). Zusätzliche Mittel sollten vor allem für das Mainstreaming von Inklusion von Menschen mit Behinderungen in Vorhaben der deutschen EZ eingesetzt werden. Sie sollten aber auch dem Aufbau von Inklusionskompetenzen bei Fachkräften der deutschen EZ dienen (Empfehlung 21).

*Empfehlungen zum beispielhaften Vorgehen in der eigenen Organisation (Strategisches Ziel 1)*

Das BMZ sollte im eigenen Haus die Bewusstseinsbildung zu Inklusion und Behinderung stärken. Dies sollte eine kontinuierliche und systematische Bewusstseinsbildung – insbesondere auch von Vorgesetzten – zum Thema beinhalten (Empfehlung 1).

Das BMZ sollte Mitarbeitende mit Behinderungen über ihre Rechte informieren, die Einhaltung dieser Rechte proaktiv gewährleisten und Räume schaffen, in denen Belange in Bezug auf diese Rechte niederschwellig geäußert werden können (Empfehlung 2).

Das BMZ sollte einen kontinuierlichen Dialog zwischen Mitarbeitenden mit Behinderungen, den Vertrauenspersonen für schwerbehinderte Menschen, dem Beauftragten des Arbeitgebers und der Verwaltung etablieren. In diesem Dialog sollten alle Themen angesprochen werden, die Mitarbeitende mit Behinderungen betreffen. Dieser Dialog kann dazu beitragen, eine aus der Sicht von Menschen mit Behinderungen verbesserte Balance zwischen Bring- und Holschuld zu erreichen (Empfehlung 3).

Das BMZ als Arbeitgeber sollte darauf hinwirken, dass Mitarbeitende mit Behinderungen und ihre Bedürfnisse bei allen Neu- und Umbauten, bei Änderungen der internen Kommunikations- und Informationsmittel (z. B. Intranet), bei relevanten Anschaffungen sowie allen Personalprozessen und -konzepten aktiv einbezogen werden. Die Verantwortung dafür liegt bei den zuständigen Referaten. Dieses Anliegen sollte durch die BMZ-Leitung bekräftigt werden (Empfehlung 4).

Das BMZ sollte eine objektive Analyse der beruflichen Chancengleichheit von Mitarbeitenden mit Behinderungen im

Vergleich zu Mitarbeitenden ohne Behinderungen vornehmen oder vornehmen lassen. Dabei möglicherweise identifizierte Ungleichheiten und Hindernisse für eine Gleichbehandlung sollten, soweit sie im Einflussbereich des BMZ liegen, ausgeräumt werden (Empfehlung 6).

*Empfehlungen zur Förderung von Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den Partnerländern (Strategisches Ziel 2)*

Dem BMZ wird empfohlen, seine weitere inklusionsbezogene strategische Ausrichtung sowie die kurz-, mittel- und langfristige Zielsetzung in der Zusammenarbeit mit Partnerländern an den folgenden Prinzipien auszurichten: (1) Positive Inklusionsdynamiken im Sinne leicht zu erzielender Wirkungen („low hanging fruits“) nutzen; (2) bestehende Inklusionslücken identifizieren und bearbeiten und (3) bislang nicht ausgeschöpfte Inklusionspotenziale, z. B. in als inklusionsfern wahrgenommenen Sektoren, reflektieren und nutzen (Empfehlung 7).

Dem BMZ und den Durchführungsorganisationen wird empfohlen, menschenrechtsbasierte Zielgruppenanalysen für Vorhaben der technischen und finanziellen Zusammenarbeit durchzuführen. Entsprechende Instrumente sollten kohärent mit bereits bestehenden Strukturen sein (z. B. Zielgruppen- und Betroffenen-Analyse oder Safeguard Menschenrechte). Das BMZ und insbesondere die zuständigen Regionalreferate sollten die Umsetzung entsprechender Analysen nachhalten (Empfehlung 9).

Das BMZ sollte die in der Umsetzung gewonnenen Lernerfahrungen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen systematisch und anwendungsorientiert aufbereiten und verbreiten. Es sollte auch langfristig ein kontinuierliches Wissensmanagement zu inklusiven Entwicklungsmaßnahmen betreiben (Empfehlung 10).

Die Sensibilisierung für Menschenrechtsaspekte und die Vermittlung von entsprechendem praxisorientiertem Wissen – darunter zu Fragen der erfolgreichen Inklusion von Menschen mit Behinderungen in EZ-Vorhaben – sollte konsequent in Aus- und Fortbildungsangeboten des BMZ und der Durchführungsorganisationen verankert werden. Das BMZ sollte sicherstellen, dass Fachkräfte der deutschen EZ verpflichtend an entsprechenden Fortbildungen teilnehmen und spezifische,



zweckgebundene Mittel für diese Aufgabe bereitstellen (Empfehlung 11).

Dem BMZ wird empfohlen, die im Aktionsplan angelegte und bereits begonnene Entwicklung eines Ansatzes zur Erfassung von Inklusion in Vorhaben abzuschließen und umzusetzen. Der Entwicklungsprozess des Erfassungssystems sollte unter Berücksichtigung der internationalen Verhandlungen gestaltet werden, bei denen es um die Einführung einer OECD-DAC-Kennung für Inklusion – eines Inklusionsmarkers – geht (Empfehlung 12).

*Empfehlungen zur Kooperation mit anderen Akteuren auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene (Strategisches Ziel 3)*  
Entsprechend der bereits im NAP 2.0 festgeschriebenen Verpflichtung sollte das BMZ dem deutschen Engagement in der Koordination und Harmonisierung der Initiativen und Aktivitäten unterschiedlicher Geber zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen einen hohen Stellenwert beimessen. Dies sollte z. B. darin zum Ausdruck kommen, dass sich die BMZ-Leitung und die zuständigen Referate in internationalen Verhandlungsprozessen aktiv für die Rechte von Menschen mit Behinderungen einsetzen und bei internationalen Konferenzen hochrangig vertreten sind (Empfehlung 13).

Auf der internationalen Ebene sollte das BMZ weiterhin darauf hinwirken, dass die Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Entwicklungsstrategien multilateraler Organisationen sowie in die Durchführung von durch das BMZ kofinanzierten Vorhaben eingebracht wird. Dies sollte die Organisationen der Vereinten Nationen ebenso betreffen wie die Entwicklungsbanken (Empfehlung 14).

Das BMZ sollte darauf hinwirken, dass das Mainstreaming von Inklusion in den Programmen von Engagement Global verstärkt und konsequent umgesetzt wird. Die entsprechenden Voraussetzungen dafür sollten durch Orientierungs- und Fortbildungsmaßnahmen für die Mitarbeitenden von Engagement Global geschaffen werden (Empfehlung 15).

# INHALT

Danksagung	v
Zusammenfassung	vii
Abkürzungen und Akronyme	2
Glossar	4

## 1. Hintergrund und Methodik 8

1.1	Hintergrund	9
1.1.1	Zweck und Ziele der Evaluierung	9
1.1.2	Gegenstand der Evaluierung	9
1.1.3	Evaluierungsfragen	10
1.2	Methodisches Vorgehen	11
1.2.1	Qualitätssicherung	11
1.2.2	Einbindung der Stakeholder in den Evaluierungsprozess	11
1.2.3	Wirkungslogik	12
1.2.4	Methodologische Herangehensweise	16
1.2.5	Methodik der Evaluierung	19
1.2.6	Grenzen des methodischen Vorgehens	23
1.3	Umfeld des Aktionsplans	24
1.3.1	Politisches und normatives Umfeld des Aktionsplans Inklusion	24
1.3.2	Der Aktionsplan vor dem Hintergrund der Strategien anderer Geber	28
1.3.3	Inklusion im Kontext der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	29
1.3.4	Portfolioübersicht	30

## 2. Vorbildlichkeit des BMZ hinsichtlich der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der eigenen Organisation 33

2.1	Kompatibilität der gewählten Handlungsfelder mit den Vorgaben der VN-BRK	35
2.2	Relevanz der gewählten Handlungsfelder und Maßnahmen aus Sicht von Menschen mit Behinderungen im BMZ	37
2.3	Aufbau inklusiver Strukturen und Praktiken im BMZ	38
2.3.1	Inklusive Personalpolitik	38
2.3.2	Sicherstellung von Barrierefreiheit	42
2.4	Förderliche und hemmende Faktoren in Bezug auf die Zielerreichung	43
2.5	Chancen und Risiken in Bezug auf die Nachhaltigkeit der erreichten Veränderungen	44
2.5.1	Chancen für die Nachhaltigkeit	44
2.5.2	Risiken für die Nachhaltigkeit	44
2.6	Nachwuchsförderung und Freiwilligendienste	45
2.7	Fazit zur Vorbildlichkeit des BMZ hinsichtlich der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der eigenen Organisation	46



### 3. Stärkung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den Partnerländern der deutschen EZ 47

---

3.1	Verankerung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in Planung, Umsetzung und Evaluierung von Entwicklungsmaßnahmen	48
3.1.1	Bewertung des Umsetzungsstands der Einzelmaßnahmen im Handlungsfeld 3	49
3.1.2	Veränderungen auf der strategischen Ebene	50
3.1.3	Veränderungen auf der operativen Ebene	53
3.1.4	Fazit: Verankerung von Inklusion in der deutschen EZ	58
3.2	Ausbau von Kompetenzen und Expertise des Fachpersonals und anderer Akteure der deutschen EZ	59
3.2.1	Qualifizierungsmaßnahmen des entwicklungspolitischen Personals	59
3.2.2	Wissensmanagement und Forschung	62
3.3	Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in Maßnahmen in den Partnerländern der deutschen EZ	63
3.3.1	Relevanz der durchgeführten Maßnahmen	64
3.3.2	Effektivität der durchgeführten Maßnahmen	68
3.3.3	Förderliche und hemmende Faktoren in der Durchführung der Maßnahmen	72
3.3.4	Nachhaltigkeit der durchgeführten Maßnahmen	74
3.3.5	Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	76

### 4. Nutzung von Kooperationsmöglichkeiten auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene durch das BMZ 77

---

4.1	Multilaterales Engagement und Politikdialog	78
4.1.1	Unterstützung von Initiativen im Kontext der Vereinten Nationen	78
4.1.2	Inklusion im Agenda-2030-Prozess	79
4.1.3	Sonstige Maßnahmen zum multilateralen Engagement	80
4.2	Nutzung von Kooperationsmöglichkeiten mit der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft	83
4.2.1	Kooperation mit der Zivilgesellschaft	83
4.2.2	Kooperation mit der Privatwirtschaft	84

### 5. Steuerung der Umsetzung des Aktionsplans 86

---

5.1	Steuerungsmechanismen und -strukturen	87
5.2	Planmäßigkeit in der Durchführung der Maßnahmen	88
5.3	Bereitstellung finanzieller Ressourcen für die Umsetzung des Aktionsplans	90

### 6. Breitenwirksamkeit und Hebelwirkung des Aktionsplans als politisches Steuerungsinstrument 91

---

## 7. Schlussfolgerungen und Empfehlungen 94

---

7.1	Beispielhaftes Vorgehen in der eigenen Organisation (BMZ)	95
7.2	Förderung von Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den Partnerländern	97
7.3	Kooperation mit anderen Akteuren auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene	101
7.4	Systematische Verankerung von Inklusion in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	103

## 8. Literatur 107

---

### Anhang 115

---

1	Der Aktionsplan Inklusion – Übersicht über strategische Ziele, Unterziele, erwartete Ergebnisse, Handlungsfelder und Maßnahmen	116
2	Evaluierungsmatrix	120
3	Methodisches Vorgehen bei den Erhebungen zum strategischen Ziel 1	124
4	Kriterienbasierte Fallstudienauswahl	126
5	Design für Fallstudien	128
6	Analyseraster für dokumentenbasierte Vorhabensanalyse	136
7	Der Aktionsplan vor dem Hintergrund der Erfahrungen anderer bilateraler Geber	137
8	Ergebnisse der Onlinebefragung unter Mitarbeitenden im BMZ (weitere Ergebnisse)	141
9	Inklusionsbezug in Sektorkonzepten des BMZ	147
10	Zeitplan der Evaluierung	148
11	Mitwirkende	150

## Abbildungen

Abbildung 1	Wirkungslogik des Aktionsplans Inklusion	14
Abbildung 2	Skala zur Bewertung der Zielerreichung	17
Abbildung 3	Sektorale Verteilung der inklusiven Vorhaben	31
Abbildung 4	Sektorale Verteilung der Vorhaben des Aktionsplans	32
Abbildung 5	Angaben von Mitarbeitenden mit Behinderungen im BMZ zu ihrer Akzeptanz und Integration innerhalb des Kreises der Kolleginnen und Kollegen (Anzahl der Antworten)	38
Abbildung 6	Angaben von Mitarbeitenden mit Behinderungen zu ihrem Eindruck, nicht entsprechend ihrer Qualifikation eingesetzt zu werden (Anzahl der Antworten)	38
Abbildung 7	Angaben von Mitarbeitenden mit Behinderungen zum Umgang ihrer/ihrer disziplinarischen Vorgesetzten mit ihrer Behinderung (Anzahl der Antworten)	39
Abbildung 8	Angaben zu Entwicklungs- und Aufstiegschancen von Mitarbeitenden mit Behinderungen im Vergleich zu nichtbehinderten Kolleginnen und Kollegen (Anzahl der Antworten)	39
Abbildung 9	Angaben von Mitarbeitenden ohne Behinderungen zur Veränderung ihrer Offenheit und ihres Verständnis für Kolleginnen und Kollegen mit Behinderungen seit 2013 (in Prozent)	41
Abbildung 10	Anteil Teilnehmender mit anerkannter Behinderung nach SGB IX am weltwärts-Programm	46

## Tabellen

Tabelle 1	Geführte Interviews im Rahmen der Evaluierung (ohne Fallstudien)	21
Tabelle 2	Maßnahmen im strategischen Ziel 1 des Aktionsplans	34
Tabelle 3	Maßnahmen im Handlungsfeld 3	48
Tabelle 4	Maßnahmen im Handlungsfeld 7	59
Tabelle 5	Maßnahmen im Handlungsfeld 8	62
Tabelle 6	Wesentliche Merkmale der im Rahmen der Fallstudien untersuchten Vorhaben	63
Tabelle 7	Dokumentenbasierte Vorhabensanalyse (z. T. ergänzt durch Interviews): Vorhaben im Überblick	64
Tabelle 8	Maßnahmen im strategischen Ziel 3 des Aktionsplans	78
Tabelle 9	Bewertung des Umsetzungsstandes (Zwischenbericht)	89

## Kästen

OECD-DAC-Kriterien und die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen	18
Die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen	25



# ABKÜRZUNGEN UND AKRONYME

<b>AIZ</b> Akademie für Internationale Zusammenarbeit	<b>BPJS</b> Badan Penyelenggara Jaminan Sosial – Ketenagakerjaan (Indone- sische nationale staatliche Unfallversicherung)	<b>ECOSOC</b> United Nations Economic and Social Council (Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen)	<b>FS</b> Fallstudie
<b>Aktionsplan</b> Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen	<b>BTHG</b> Bundesteilhabegesetz	<b>EDUVIDA</b> Educación para la Vida y el Traba- jo (TZ-Vorhaben „Bildung für Leben und Beschäftigung“ in Guatemala)	<b>FZ</b> Finanzielle Zusammenarbeit
<b>AGG</b> Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz	<b>CBM</b> Christoffel-Blindenmission	<b>ESÜH</b> Entwicklungsfördernde und struk- turbildende Übergangshilfe	<b>GIZ</b> Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
<b>bezev</b> Behinderung und Entwicklungs- zusammenarbeit e. V.	<b>DEval</b> Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit	<b>EZ</b> Entwicklungszusammenarbeit	<b>ICF</b> International Classification of Functioning, Disability and Health
<b>BGG</b> Behindertengleichstellungsgesetz	<b>DFID</b> Department for International Development (Ministerium des Vereinigten Königreichs für inter- nationale Entwicklung)	<b>FEDOMA</b> Federation of Disability Organiza- tions in Malawi (malawische Dachorganisation der Selbstvertre- tungsorganisationen von Men- schen mit Behinderungen)	<b>IF</b> Integrierte Fachkraft
<b>BHO</b> Bundeshaushaltsordnung	<b>DIE</b> Deutsches Institut für Entwicklungspolitik	<b>FETAPH</b> Togolesische Dachorganisation von Selbstvertretungsorganisatio- nen von Menschen mit Behinderungen	<b>IKT</b> Informations- und Kommunikationstechnologien
<b>BITV 2.0</b> Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz	<b>DIRM</b> Deutsches Institut für Menschenrechte	<b>FGD</b> Fokusgruppendiskussion / focus group discussion	<b>ILO</b> International Labour Organization
<b>BMAS</b> Bundesministerium für Arbeit und Soziales	<b>DO</b> Durchführungsorganisation		<b>KC</b> Kompetenzcenter (in Fach- und Methodenbereichen von GIZ und KfW)
<b>BMZ</b> Bundesministerium für wirt- schaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	<b>DPO</b> Disabled People's Organization		<b>KfW</b> Kreditanstalt für Wiederaufbau
			<b>NAP</b> Nationaler Aktionsplan der deut- schen Bundesregierung zur Um- setzung der VN-BRK

**NRO**

Nichtregierungsorganisation

**OECD-DAC**

Ausschuss für Entwicklung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

**PSES**

Promotion of Social and Environmental Standards in the Industry (TZ-Vorhaben zur Förderung von Sozial- und Umweltstandards in Bangladesch)

**PV**

Programmorschlag

**SDGs**

Sustainable Development Goals (Nachhaltige Entwicklungsziele)

**SGB IX**

Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen

**SLE**

Seminar für Ländliche Entwicklung

**SVI**

Sektorvorhaben „Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ der GIZ

**SVO**

Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen

**SZ**

Strategisches Ziel (des Aktionsplans Inklusion)

**TZ**

Technische Zusammenarbeit

**UN**

Vereinte Nationen

**UNDP**

United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)

**UNEG**

United Nations Evaluation Group (Evaluationseinheit der Vereinten Nationen)

**USVP**

Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung

**VENRO**

Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe

**VN-BRK**

Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen

**VV**

Verwaltungsvorschriften

**WHO**

Weltgesundheitsorganisation

**WS**

Workshop

**WZ**

Wirtschaftliche Zusammenarbeit

**ZAK**

Zustimmung zur Angebotskonzeption

**ZAV**

Zentrale Auslands- und Fachvermittlung

**ZGBA**

Zielgruppen- und Betroffenen-Analyse

# GLOSSAR

## Angemessene Vorkehrungen

Laut Artikel 2 der VN-BRK sind angemessene Vorkehrungen „notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können“.

## Barrierefreiheit

Der Begriff „Barrierefreiheit“ wird in diesem Evaluierungsbericht verwandt, wenn Maßnahmen gemeint sind, die sich auf die Umsetzung von Standards der allgemeinen (nicht einzelfallspezifischen) Barrierefreiheit beziehen. Entsprechend dem im Aktionsplan genutzten Verständnis sind, wenn von „Barrierefreiheit“ gesprochen wird, Barrieren im Umfeld (primär physische Barrieren) gemeint. Wenn andere Formen von Barrierefreiheit gemeint sind, z. B. wie in der Unterscheidung des DFID-Guides „Disability inclusion: Topic Guide“ – Barrieren in der Einstellung (attitudinal barriers), institutionellen Barrieren (institutional barriers) oder internalisierte Barrieren (internalised barriers) –, wird dies explizit genannt. Die VN-BRK verweist in Artikel 9 auf das über die Barrierefreiheit hinausgehende umfassendere Konzept der Zugänglichkeit (s. Zugänglichkeit).

## Behinderung

Das für diese Evaluierung maßgebliche Verständnis von Behinderung orientiert sich eng an der VN-BRK und dem Paradigmenwechsel, der sich darin manifestiert. Theresia Degener, eine an der Entstehung der VN-BRK beteiligte Behindertenaktivistin, Wissenschaftlerin und Vorsitzende des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen der Vereinten Nationen, spricht in diesem Zusammenhang vom „mensenrechtlichen Modell“ von Behinderung (Degener, 2015), das für die VN-BRK bestimmend ist. Im Gegensatz zu einer ausschließlichen Defizitorientierung werden die Erfahrungen behinderter Menschen als gesellschaftliche Bereicherung wahrgenommen (Bielefeldt, 2009). Darin besteht eine Abkehr vom lange vertretenen „medizinischen Modell“ und eine Erweiterung des „sozialen Modells“ von Behinderung.<sup>5</sup>

Dementsprechend werden Menschen mit Behinderungen in der VN-BRK auch folgendermaßen definiert: „Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können“ (Artikel 1). In dieser Definition enthalten ist das Verständnis, dass Menschen mit Behinderungen keine homogene Gruppe darstellen, sondern unterschiedliche Formen von Beeinträchtigungen existieren und Menschen mit Behinderungen sich auch hinsichtlich anderer Dimensionen, beispielsweise Geschlecht, Religion, soziale Stellung etc., unterscheiden.

## Bewusstseinsbildung

Die VN-BRK enthält mit Artikel 8 einen eigenen Artikel zur Bewusstseinsbildung. Darin heißt es: „Die Vertragsstaaten verpflichten sich, sofortige, wirksame und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um a) in der gesamten Gesellschaft, einschließlich auf der Ebene der Familien, das Bewusstsein für Menschen mit Behinderungen zu schärfen und die Achtung ihrer Rechte und ihrer Würde zu fördern; b) Klischees, Vorurteile und schädliche Praktiken gegenüber Menschen mit Behinderungen, einschließlich aufgrund des Geschlechts oder des Alters, in allen Lebensbereichen zu bekämpfen; c) das Bewusstsein für die Fähigkeiten und den Beitrag von Menschen mit Behinderungen zu fördern“ (Artikel 8).

## Empowerment

In dieser Evaluierung wird der Begriff „Empowerment“ auf Basis des aus dem Genderbereich entlehnten Konzepts strategischer und praktischer Interessen (Molyneux, 1985; Moser, 1993) definiert. Demnach wird der Begriff dann verwandt, wenn die strategischen Interessen von Menschen mit Behinderungen berührt sind, z. B. wenn Maßnahmen zu einer Verbesserung der gesellschaftlichen Position von Menschen mit Behinderungen beitragen oder langfristig zur Überwindung von Diskriminierung führen.

<sup>5</sup> Das medizinische Modell begreift Behinderung eher als individuelles, auf der Beeinträchtigung eines Menschen beruhendes Phänomen, während das soziale Modell die soziale Konstruiertheit in den Vordergrund stellt und Barrieren hauptsächlich als durch die Umwelt gegeben versteht (Degener, 2015).

## Intersektionalität

Das Konzept der Intersektionalität beschreibt das „Sich-Kreuzen“ verschiedener Identitätsdimensionen bzw. Gruppenzugehörigkeiten in einer Person. Dies führt zu mehrdimensionalen Formen von Diskriminierung und Privilegierung. Dementsprechend kommt es häufig vor, dass eine Person nicht nur aufgrund ihrer Behinderung diskriminiert wird, sondern z. B. auch aufgrund ihres Geschlechts. Beide Dimensionen können jedoch nicht einfach aufaddiert werden. Vielmehr stehen sie miteinander in einer dynamischen Wechselbeziehung und konstruieren so die spezifischen Lebenssituationen und Identitäten. Dementsprechend werden Menschen eben nicht als Frau und zusätzlich als Mensch mit Behinderungen diskriminiert, sondern als Frau mit Behinderungen. Neben der Dimension „Geschlecht“ gibt es noch weitere Identitätsdimensionen und Zugehörigkeiten zu sozialen Gruppen, die kontextspezifisch in unterschiedlichem Ausmaß relevant sein können. Dazu gehören insbesondere Alter, Nationalität, Religion, Klasse, sexuelle Orientierung und Wohnort.

## Inklusion

Im Sinne des Aktionsplans wird Inklusion „als wesentliches Element eines Entwicklungsprozesses verstanden, hin zu einer Gesellschaft, in der alle Menschen gleichermaßen ihre Potenziale entfalten, ihr Recht auf Teilhabe umsetzen, entsprechend ihren individuellen Fähigkeiten zum Gemeinwohl beitragen und gesellschaftliche Leistungen gleichberechtigt in Anspruch nehmen können“ (BMZ 2013a, S. 4). Diese Definition orientiert sich an der VN-BRK, in der die „volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft“ einen von acht Grundsätzen (Artikel 3, Absatz c) darstellt, um den Zweck des Abkommens zu erreichen: „den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern“ (Artikel 1, Absatz 1). In diesem Bericht ist, wenn von „Inklusion“ die Rede ist, die Inklusion von Menschen mit Behinderungen gemeint. Sollte ein weiteres Verständnis von Inklusion gemeint sein, das auch andere Gruppen umfasst, wird dies explizit erwähnt.

## Partizipation

Partizipation stellt in der VN-BRK zugleich Ziel, Grundsatz, individuelles Recht und Teil des Monitorings dar. In der deutschen Übersetzung wird anstelle von Partizipation von „Teilhabe“ gesprochen. Wie oben dargestellt, zielt die VN-BRK auf „den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen“ ab und formuliert als einen Grundsatz (Artikel 3, Absatz c) „die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft“. In Artikel 4 – „Allgemeine Verpflichtungen“ – heißt es zu Partizipation: „Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung dieses Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, führen die Vertragsstaaten mit den Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein“ (Artikel 4, Absatz 3). Weitere Artikel thematisieren die Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben (Artikel 29) und die Verpflichtung, in der innerstaatlichen Durchführung und Überwachung des Abkommens die „Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen“, einzubeziehen (Artikel 33). Darüber hinaus verweist sie in Artikel 3 auf die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und empfiehlt „Maßnahmen der internationalen Zusammenarbeit in Partnerschaft mit [...] Organisationen von Menschen mit Behinderungen zu treffen“ (Artikel 32, Absatz 1). Das Prinzip der Partizipation ist in dieser Evaluierung nicht nur für die Bewertung von Vorhaben relevant, etwa bezüglich der Beteiligung von Selbstvertretungsorganisationen an der Planung und Umsetzung, sondern auch hinsichtlich der Beteiligung von Stakeholdern am Evaluierungsprozess.

## Pflichtentragende und Rechteinhabende

Die Unterscheidung zwischen Pflichtentragenden und Rechteinhabenden geht auf die VN-BRK zurück, die das Verhältnis zwischen Vertragsstaaten und Menschen mit Behinderungen in diesem Sinne regelt.<sup>6</sup> Beide Gruppen können im Verhältnis zueinander definiert werden: Rechteinhabende sind dies immer im Verhältnis zu Pflichtentragenden und umgekehrt. Im

<sup>6</sup> Die VN-BRK regelt das Verhältnis zwischen Menschen mit Behinderungen und den Vertragsstaaten als eines von Pflichtentragenden und Rechteinhabenden. Beide Begriffe werden im Zuge der Evaluierung bewusst verwandt, um dieses Verhältnis widerzuspiegeln.



Kontext des Aktionsplans liegt der Schwerpunkt auf Rechteinhabenden in Partnerländern. Primäre Pflichtentragende gegenüber dieser Gruppe sind die Regierungen der Partnerländer (UN, 2010). Dementsprechend führt die VN-BRK auch hinsichtlich ihres Artikels 32 aus: „Dieser Artikel berührt nicht die Pflicht jedes Vertragsstaats, seine Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen zu erfüllen“ (Artikel 32, Absatz 2). Die Bedeutung von Geberländern als Vertragsstaaten im Kontext der internationalen Zusammenarbeit besteht hingegen darin, falls erforderlich, die Umsetzungsverpflichtungen dieser primären Pflichtentragenden zu unterstützen (Artikel 4, Absatz 2). Zudem verpflichtet die VN-BRK Geberländer als Vertragsstaaten, Menschen mit Behinderungen in ihre internationalen Entwicklungsprogramme einzubeziehen und diese für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu gestalten (Artikel 32). Die Evaluierung konzentriert sich, dem Evaluierungsgegenstand entsprechend, auf diese letzten beiden Aspekte und auf die diesbezüglichen Verpflichtungen des BMZ. Nichtsdestoweniger sind im Rahmen der Auseinandersetzung der Evaluierung mit dem strategischen Ziel 1 des Aktionsplans auch Menschen mit Behinderungen in Deutschland für die Evaluierung relevante Rechteinhabende. In diesem Kontext wird das BMZ also auch als primärer Pflichtenträger betrachtet. Obwohl im völkerrechtlichen Sinne lediglich Menschen mit Behinderungen und Vertragsstaaten als Rechteinhabende bzw. Pflichtentragende definiert werden können, sind an Prozessen der Entwicklungszusammenarbeit weitere Akteursgruppen beteiligt, etwa die Durchführungsorganisationen, die zum Teil Aufgaben der Pflichtentragenden gegenüber Menschen mit Behinderungen in Partnerländern übernehmen. Durch ihren öffentlichen Auftrag sind sie mittelbar an die in der VN-BRK verankerten Verpflichtungen gebunden. Darüber hinaus können sie auch als „moralische Pflichtentragende“ bezeichnet werden (UNEG, 2011). Der Hauptfokus dieser Evaluierung liegt jedoch auf dem BMZ als primär pflichtentragendem Akteur im Sinne des Artikels 32 der VN-BRK.

### **Selbstvertretungsorganisationen**

Da das Hauptaugenmerk des Aktionsplans auf der Verbesserung der Situation von Menschen mit Behinderungen in Partnerländern der deutschen EZ liegt, sind dementsprechend Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen in Partnerländern gemeint, wenn von Selbstvertre-

tungsorganisationen die Rede ist. Dabei wäre in jedem Einzelfall zu fragen, wer wen in welcher Sache vertritt. Hier muss zwischen Selbstvertretungsorganisationen, die unter der Kontrolle von Menschen mit Behinderungen stehen, und Stellvertretungsorganisationen für Menschen mit Behinderungen unter der Kontrolle von Nichtbehinderten unterschieden werden: unter den letztgenannten finden sich zivilgesellschaftliche Organisationen, die im Bereich Behinderung und EZ tätig sind; zu Letzteren zählen beispielsweise Handicap International oder die Christoffel-Blindenmission. Es ist für die Evaluierung zudem wichtig, zwischen Selbstvertretungsorganisationen in Deutschland und Selbstvertretungsorganisationen in Partnerländern zu unterscheiden. Selbst wenn Organisationen in Bezug auf Menschen mit Behinderungen in Deutschland als Selbstvertretungsorganisationen fungieren, können sie Menschen mit Behinderungen in Partnerländern der deutschen EZ nicht ohne Weiteres repräsentieren. Für diese Evaluierung sind die Vertreterinnen und Vertreter von zivilgesellschaftlichen Organisationen in Deutschland also eher als „Expertinnen und Experten für die Belange von Menschen mit Behinderungen“ zu betrachten.

### **Twin Track Approach/Triple Track Approach**

Der „Twin Track Approach“ gilt als der Ansatz zur effektiven Umsetzung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der Entwicklungszusammenarbeit (UN, 2010). Diesem Ansatz zufolge bedürfen erfolgreiche Inklusionsstrategien einer Kombination von spezifischen Maßnahmen zum Empowerment von Menschen mit Behinderungen einerseits und des Mainstreamings in alle bestehenden Verfahren und Strukturen andererseits. Hierbei ist insbesondere auch das Zusammenwirken beider „Tracks“ entscheidend (Al Ju'beh, 2015; DFID, 2000; European Commission, 2004; Rohwerder, 2015; Weigt, 2015; Worm, 2012). Der Ansatz ist vor allem auf der Ebene einzelner Vorhaben oder Länderprogramme anwendbar und muss für die Auseinandersetzung mit politischen Strategien – wie dem Aktionsplan – modifiziert werden. Diese Strategien umfassen zum einen weitreichendere Aspekte des Mainstreamings, indem sie sich auf Verfahren und Strukturen, Kompetenzen und Kapazitäten des gesamten EZ-Systems beziehen. Zum anderen enthalten sie häufig – als zusätzlichen Track – den bi- und multilateralen Politikdialog. In dieser Evaluierung wird daher vom „Triple Track Approach“ gesprochen (Nielson, 2015).

Eine weitere Besonderheit für die Anwendung des Twin Track Approach auf politische Strategien ist die Tatsache, dass diese eher zielgruppenfern angelegt sind und daher der Beitrag zum Empowerment von Menschen mit Behinderungen eine noch größere Herausforderung darstellt.

### **Zugänglichkeit**

Zugänglichkeit ist laut VN-BRK wie folgt definiert: „Um Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen, treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen mit dem Ziel, für Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen, sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, zu gewährleisten" (Artikel 9). Dies setzt voraus, dass allgemeine Standards der Barrierefreiheit (s. o.) umgesetzt werden, zusätzlich jedoch einzelfallspezifische

Barrieren, die Menschen aufgrund ihrer besonderen Beeinträchtigung und Behinderungssituation erfahren, durch angemessene Vorkehrungen (s. o.) beseitigt werden (DIMR, 2012). Auch wenn der Aktionsplan sich begrifflich auf die Barrierefreiheit beschränkt, wird in Anerkennung der Tatsache, dass dieser Begriff eine Verkürzung darstellt, in dieser Evaluierung auf das weitreichendere Konzept der Zugänglichkeit verwiesen, das Barrierefreiheit einschließt.

### **Universelles Design**

Die VN-BRK definiert universelles Design als „ein Design von Produkten, Umfeldern, Programmen und Dienstleistungen in der Weise, dass sie von allen Menschen möglichst weitgehend ohne eine Anpassung oder ein spezielles Design genutzt werden können. ‚Universelles Design‘ schließt Hilfsmittel für bestimmte Gruppen von Menschen mit Behinderungen, soweit sie benötigt werden, nicht aus“ (Artikel 2). Mit Hilfe des universellen Designs sollen Nicht-Diskriminierung und Chancengleichheit sichergestellt werden.



1.

# HINTERGRUND UND METHODIK

## 1.1

### Hintergrund

Laut dem Weltbericht Behinderung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der Weltbank (WB) lebten 2010 mehr als eine Milliarde Menschen weltweit mit Behinderungen. Das entsprach etwa 15 Prozent der Weltbevölkerung (WHO und WB, 2011). Für die Entwicklungspolitik bedeutsam ist vor allem die Tatsache, dass die Prävalenz von Behinderungen in Ländern mit mittleren und niedrigen Durchschnittseinkommen höher ist als in Ländern mit hohem Einkommen (Mitra und Sambamoorthi, 2014). Zudem sind Menschen mit Behinderungen stärker von mehrdimensionaler Armut betroffen als nicht-behinderte Menschen (Mitra, Posarac und Yick, 2013).

Bereits 2009 hat sich Deutschland an die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (VN-BRK) gebunden. Die VN-BRK unterstreicht in ihrer Präambel die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit und enthält hierzu auch einen eigenen Artikel. Dieser Artikel 32 gibt den Staaten auf, die Einhaltung der Rechte und Prinzipien der VN-BRK im besonderen Politikfeld der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu gewährleisten. Er beinhaltet die Verpflichtung der deutschen EZ, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu achten und ihre Gewährleistung zu sichern sowie die konventionskonformen Ziele wie die Inklusion von Menschen mit Behinderungen als Entwicklungsziele in den Partnerländern anzuerkennen und zu fördern. Angestoßen durch die VN-BRK und den davon ausgehenden Verpflichtungen hat sich das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2013 mit dem Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen („Aktionsplan Inklusion“) das Ziel gesetzt, die systematische Verankerung von Inklusion<sup>7</sup> in der deutschen EZ zu fördern.

Schon im Aktionsplan selbst war eine externe Überprüfung der Umsetzung nach Ende der Laufzeit vorgesehen (BMZ, 2013a). Den politischen Willen zur Durchführung einer solchen Evaluierung unterstrich Bundesminister Dr. Gerd Müller in seiner Rede beim 5. Runden Tisch zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der EZ am 11. November 2014. Entsprechend

setzten sich sowohl das BMZ als auch zivilgesellschaftliche Organisationen für eine Aufnahme der Evaluierung des Aktionsplans in das mehrjährige Evaluierungsprogramm für 2016–2018 des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ein.

#### 1.1.1 Zweck und Ziele der Evaluierung

Zweck der Evaluierung des Aktionsplans war es, empirische Erkenntnisse dazu zu gewinnen, ob und wie es durch den Aktionsplan gelungen ist, die angestrebte systematische Verankerung von Inklusion in der deutschen EZ voranzutreiben. Daraus abgeleitete praxisrelevante Empfehlungen sollten für eine Fortschreibung des Aktionsplans Inklusion bzw. eine strategische Neuausrichtung ab 2018 nutzbar sein. Die Evaluierung sollte somit das gemeinsame Lernen für die zukünftige Weiterentwicklung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen EZ fördern (sogenannter formativer Charakter der Evaluierung). Die Evaluierung umfasste aber auch eine rückblickende Bewertung (sogenannter summativer Charakter der Evaluierung): Sie sollte Auskunft darüber geben, inwieweit der Aktionsplan seine Ziele erreicht hat und wie die Steuerung der Umsetzung zu bewerten ist. Diese summative Beurteilung kann auch die Rechenschaftslegung im Sinne einer abschließenden Erfolgskontrolle der Maßnahmen des Aktionsplans unterstützen.<sup>8</sup>

#### 1.1.2 Gegenstand der Evaluierung

Mit dem Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen hat das BMZ als einziges deutsches Ressort einen eigenen Aktionsplan zur Umsetzung der VN-BRK vorgelegt. Dies entsprach einer mit dem nationalen Aktionsplan der Bundesregierung aus dem Jahr 2011 bereits eingegangenen Verpflichtung des BMZ (BMAS, 2011a). In der zweiten Auflage des Nationalen Aktionsplans aus dem Jahr 2016 heißt es dann: „Das BMZ erstellt eine Strategie, die einen Rahmen für mittel- und langfristige Veränderungsprozesse von Strukturen und Praktiken der EZ bietet. Ziel ist eine systematische und nachhaltige Umsetzung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ (BMAS, 2016).

<sup>7</sup> Im Laufe dieses Berichts ist, wenn von „Inklusion“ die Rede ist, die „Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ gemeint. Sollte ein weiteres Verständnis von Inklusion gemeint sein, das auch andere Gruppen umfasst, wird dies explizit erwähnt.

<sup>8</sup> Die Beurteilung der Zielerreichung und Wirksamkeit im Rahmen der Evaluierung beinhaltet relevante Informationen zur Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle im Sinne von Abs. 4 §7 der Allgeemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsverordnung (VV-BHO). Das DAC-Kriterium der Effizienz weist Bezüge zur Wirtschaftlichkeitskontrolle auf (s. Kapitel 1.1.2 zur Behandlung des Effizienzkriteriums in der Evaluierung).

Der Aktionsplan stellt eine politische Strategie zur systematischen Verankerung von Inklusion in der deutschen EZ dar. Daneben hat er aber auch die Funktion eines Maßnahmenplans mit 42 konkreten Einzelmaßnahmen.<sup>9</sup> Diese Einzelmaßnahmen sind zehn Handlungsfeldern zugeordnet und sollen, über verschiedene Zielebenen (erwartete Ergebnisse, Unterziele, strategische Ziele), zu einem übergeordneten Ziel beitragen.

Das übergeordnete Ziel des Aktionsplans Inklusion des BMZ ist die Sicherstellung einer „systematischen, querschnittmäßigen Verankerung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungspolitik“ (BMZ, 2013a, S. 4). Dieses übergeordnete Ziel soll über drei strategische Ziele (SZ) erreicht werden:

**Strategisches Ziel 1:** „Wir gehen in unserer eigenen Organisation mit gutem Beispiel voran.“

**Strategisches Ziel 2:** „Wir fördern die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in unseren Partnerländern.“

**Strategisches Ziel 3:** Wir kooperieren mit anderen Akteuren.“

Das strategische Ziel 2 ist wiederum in drei Unterziele unterteilt:

**Unterziel A:** „Verankerung in Planung, Umsetzung und Evaluierung“

**Unterziel B:** „Förderung konkreter Maßnahmen in unseren Partnerländern“

**Unterziel C:** „Ausbau von Kompetenzen und Expertise“

Eine vollständige Auflistung der strategischen Ziele, Unterziele und Handlungsfelder findet sich in Anhang 1.

Das strategische Ziel 2 umfasst bei Weitem die meisten Handlungsfelder (sechs von zehn). Auch im Aktionsplan Inklusion selbst war für die externe Überprüfung des Aktionsplans ein „Schwerpunkt auf den in Handlungsfeld 6 definierten Programmen“ vorgesehen (BMZ, 2013a, S. 19). Entsprechend dieser Schwerpunktsetzung im Aktionsplan, die auch von den am Evaluierungsprozess beteiligten Stakeholdern bestätigt wurde, lag der Schwerpunkt der Evaluierung auf dem strategischen

Ziel 2; ein wesentlicher Teil der verfügbaren Ressourcen wurde damit zur Erfassung und Bewertung der Zielerreichung zu diesem strategischen Ziel eingesetzt.

Inhalt von Handlungsfeld 6 ist die inklusive Ausgestaltung spezifischer bilateraler Entwicklungsvorhaben. Damit bekamen Fallstudien von im Aktionsplan genannten Vorhaben in Partnerländern ein besonderes Gewicht. Die im Aktionsplan genannten Vorhaben und Maßnahmen lassen sich fünf Sektoren zuordnen. Sie werden in dieser Evaluierung entsprechend als Schwerpunktsektoren des Aktionsplans bezeichnet: Gesundheit; Bildung; Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung; Stärkung sozialer Sicherungssysteme sowie Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung unter besonderer Berücksichtigung von beruflicher Bildung.

Die Definition eines Evaluierungsgegenstandes beinhaltet immer eine Fokussierung und damit auch eine Abgrenzung von anderen ebenfalls relevanten Fragen. In dieser Evaluierung lag der Fokus auf dem Aktionsplan an sich. Andere menschenrechtliche Strategien der deutschen EZ, etwa das Konzept „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“, wurden nur dann systematisch einbezogen, wenn ein klarer Zusammenhang zu den Evaluierungsfragen hergestellt werden konnte. Ein Vergleich unterschiedlicher menschenrechtlicher Strategien, etwa hinsichtlich ihrer Wirksamkeit oder ihrer Wechselwirkungen, wurde nicht angestellt. Vereinzelt ergaben sich im Laufe der Evaluierung jedoch Aspekte, die Anknüpfungspunkte für übergreifende Fragestellungen boten.

### 1.1.3 Evaluierungsfragen

Die Evaluierung orientierte sich an den folgenden übergreifenden Evaluierungsfragen:

**Evaluierungsfrage 1:** „Inwiefern geht das BMZ in der eigenen Organisation hinsichtlich der Inklusion von Menschen mit Behinderungen mit gutem Beispiel voran?“

**Evaluierungsfrage 2:** „Inwiefern leistet der Aktionsplan einen Beitrag zur Stärkung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit?“

<sup>9</sup> In anderen Bereichen werden diese beiden Funktionen von unterschiedlichen Instrumenten abgedeckt, etwa im Genderbereich von „Genderstrategie“ und „Gender-Aktionsplan“.



**Evaluierungsfrage 3:** „Inwiefern agiert das BMZ auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene als Anwalt und Partner für die Rechte behinderter Menschen in der Entwicklungszusammenarbeit?“

**Evaluierungsfrage 4:** „Wie wurde die Entwicklung und Umsetzung des Aktionsplans Inklusion gesteuert?“

**Evaluierungsfrage 5:** „Wie kann der Mehrwert des Aktionsplans Inklusion hinsichtlich seiner Breitenwirksamkeit und Hebelwirkung als politisches Steuerungsinstrument bewertet werden?“

Diese übergeordneten Evaluierungsfragen wurden jeweils in detaillierte Fragen heruntergebrochen, die den Evaluierungskriterien des Ausschusses für Entwicklung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-DAC) zugeordnet wurden (OECD, 2017): Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und Nachhaltigkeit.<sup>10</sup> Auf diese Weise wurde sichergestellt, dass die mit den Kriterien verbundenen Leitfragen (BMZ, 2006a) umfassend Berücksichtigung finden, ohne dass die Kriterien selbst zum zentralen Gliederungsprinzip der Evaluierung werden. Für die Gliederung bot sich vielmehr die Struktur des Aktionsplans Inklusion mit seinen strategischen Zielen und dem übergeordneten Ziel an. Besonders differenziert untersucht wurde das Kriterium der Effektivität. Das Kriterium der Effizienz wurde im Rahmen der Evaluierungsfragen 4.1 bis 4.4 betrachtet. Eine quantifizierte Darstellung und Bewertung der Produktions- oder Allokationseffizienz fand dabei nicht statt, da der Stand der Umsetzung der inklusionsbezogenen Entwicklungsmaßnahmen sowie die Datenlage eine solch differenzierte Analyse nicht zuließen. Stattdessen wurden für die Effizienzbewertung insbesondere die Steuerungsmechanismen, der Fortschritt bei der Umsetzung der Maßnahmen sowie die Angemessenheit der Ressourcenausstattung herangezogen. In der Evaluierungsmatrix in Anhang 2 sind die detaillierten Evaluierungsfragen dargestellt und die jeweiligen Bewertungskriterien, Methoden und Analyseschwerpunkte aufgeführt.

## 1.2

### Methodisches Vorgehen

#### 1.2.1 Qualitätssicherung

Die Evaluierung durchlief in allen Phasen einen internen und externen Qualitätssicherungsprozess. Im Rahmen der internen Qualitätssicherung trug das Evaluierungsteam dafür Sorge, dass Erhebungen, Analysen und Berichtslegung den internen Evaluierungsrichtlinien des DEval entsprachen. Diese beinhalten auch die Einhaltung der Standards für Evaluation der Gesellschaft für Evaluation e. V. (DeGEval, 2008). Die Einhaltung dieser Standards und die Qualität des Berichts wurden zudem über das Evaluierungsteam hinaus durch eine DEval-interne Begutachtung (Peer Review) gesichert. Die externe Qualitätssicherung wurde durch eine Fachberaterin gewährleistet, deren Aufgaben insbesondere die Beratung in der Konzeptions- und Durchführungsphase der Evaluierung sowie die Kommentierung zentraler Dokumente der Evaluierung umfassten.

#### 1.2.2 Einbindung der Stakeholder in den Evaluierungsprozess

Dem am DEval etablierten Vorgehen entsprechend war die Einrichtung einer Referenzgruppe ein zentraler Bestandteil des Evaluierungsprozesses. Die Referenzgruppe besteht aus den relevanten Stakeholdern der Evaluierung und spielt für die fachliche Qualität und die Nutzung der Ergebnisse einer DEval-Evaluierung eine bedeutende Rolle. Dabei bleibt die Unabhängigkeit der Evaluierung zu jedem Zeitpunkt gewahrt. Alle Mitglieder des Thementeam wurden eingeladen, an der Referenzgruppe teilzunehmen. Vertreterinnen und Vertreter folgender Organisationen nahmen die Einladung an: Behinderte und Entwicklungszusammenarbeit e. V. (bezev), Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Christoffel-Blindenmission (CBM), Deutscher Gehörlosen-Bund e. V., Engagement Global, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Handicap International, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW<sup>12</sup>) und Monitoring-Stelle VN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für

<sup>10</sup> Entsprechend den sich aus den Evaluierungskriterien (BMZ, 2006a) für die deutsche EZ ergebenden Prüffragen wird Nachhaltigkeit hier als Dauerhaftigkeit positiver Wirkungen von Maßnahmen definiert. Die Faktoren, die laut BMZ-Definition von Nachhaltigkeit die Stabilität des Umfelds der Entwicklungsmaßnahme und dadurch mittelbar auch die Dauerhaftigkeit von Wirkungen beeinflussen, wurden in unterschiedlicher Intensität in diese Evaluierung einbezogen: soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und politische Stabilität. Der vierte Faktor – ökologisches Gleichgewicht – kann im Kontext des Aktionsplans Inklusion als nachrangig erachtet werden. Positive Wirkungen werden, dem menschenrechtsorientierten Vorgehen für diese Evaluierung entsprechend, an der Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen festgemacht. Dadurch ergibt sich automatisch ein Bezug zu den nachhaltigen Entwicklungszielen und der Agenda 2030, die die drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung – wirtschaftlich, sozial und ökologisch – umfasst. Diese Dimensionen sind hinsichtlich einer übergreifenden Bewertung nachhaltiger Entwicklung unteilbar (UN, 2015a). Aufgrund des spezifischen Evaluierungsgegenstands stehen im Rahmen dieser Evaluierung jedoch insbesondere Wirkungen im Fokus, die sich auf die soziale Dimension der Nachhaltigkeit beziehen.

<sup>11</sup> Siehe „Prozessbeschreibung zu DEval-Evaluierungen“ ([www.deval.org/de/methoden-standards.html](http://www.deval.org/de/methoden-standards.html)).

<sup>12</sup> Die Bezeichnung „KfW“ bezieht sich in diesem Bericht auf den Geschäftszweig der KfW Entwicklungsbank.

Menschenrechte. Die Referenzgruppe hatte beratende Funktion und unterstützte das Evaluierungsteam während des gesamten Prozesses: Die Mitglieder stellten sicher, dass alle relevanten Stellen in ihren Organisationen über die Evaluierung informiert und in diese einbezogen wurden, sie standen für Auskünfte und die Vermittlung von Kontakten zur Verfügung, stellten erforderliche Daten und Dokumente bereit, diskutierten in vier Sitzungen die Konzeption der Evaluierung, den Inception Report, vorläufige Ergebnisse und schließlich den gesamten Evaluierungsbericht und kommentierten die entsprechenden Dokumente.

### 1.2.3 Wirkungslogik

Zu Beginn der Evaluierung wurde die der Evaluierung zugrunde liegende Wirkungslogik vom Evaluierungsteam anhand des Textes des Aktionsplans rekonstruiert. Diese enthält sowohl übergreifende Annahmen über die Wirkungsweise des Aktionsplans und das Zusammenwirken der verschiedenen Zielebenen als auch spezifische Annahmen zu den einzelnen strategischen Zielen und Unterzielen (s. Abb. 1). Durch dieses Vorgehen wurden Inkonsistenzen in der Wirkungslogik des Aktionsplans bewusst beibehalten und somit der Prüfung im Rahmen der Evaluierung zugänglich gemacht. Die Referenzgruppe hatte die Gelegenheit, die Wirkungslogik zu kommentieren und mit Blick auf die korrekte Abbildung der durch den Aktionsplan intendierten Wirkungszusammenhänge zu korrigieren.

### Die Wirkungslogik des Aktionsplans als Umsetzungsinstrument der VN-BRK

Entsprechend der Monitoring-Stelle zur VN-Behindertenrechtskonvention muss sich ein Aktionsplan zur Umsetzung der Konvention an deren normativen Vorgaben orientieren. „Die Ziele und Maßnahmen sollten mit den Bestimmungen der [VN-]BRK in engster Verbindung stehen und mit den internationalen Pflichten der Bundesrepublik Deutschland aus dem Übereinkommen korrespondieren“ (DIMR, 2010, S. 1). Diese Orientierung an der VN-BRK wird im Aktionsplan insbesondere in den übergreifenden Kapiteln deutlich, die sich auf die Konvention und auf den Artikel 32 beziehen. Dieser Bezug ist jedoch recht allgemein. Gleicht man die Maßnahmen des Aktionsplans beispielsweise mit den einzelnen Absätzen von Artikel 32 ab, fällt auf, dass die Maßnahmen nicht jede einzelne der

dort enthaltenen Vorgaben abdecken; vielmehr beziehen sie sich hauptsächlich auf die übergreifenden Vorgaben des Artikels 32 sowie auf den Absatz 32a. Dies wird auch durch die Evaluation des Nationalen Aktionsplans bestätigt, der für die deutsche EZ generell konstatiert, dass sie den Absätzen 32c–d) nicht durch konkrete Maßnahmen entspricht (Heimer et al., 2014). Dieser Befund trifft auch auf andere Geber zu, die sich ebenfalls auf die ökonomische und technische Beratung und den Aufbau von Kapazitäten konzentrieren (UN, 2010). Auffällig ist zudem, dass die VN-BRK zwar fordert, dass „die internationale Zusammenarbeit, einschließlich internationale Entwicklungsprogramme, Menschen mit Behinderungen einbezieht und für sie zugänglich ist“, der Aktionsplan das Thema der Zugänglichkeit aber auf Fragen der Barrierefreiheit verkürzt und auch nur in Bezug auf das BMZ selbst (Strategisches Ziel 1 – SZ1) priorisiert. Im SZ2, dem aus Sicht des Artikels 32 eigentlich relevanten strategischen Ziel, ist keine solche Priorisierung zu erkennen, und ein Bezug zur Barrierefreiheit wird lediglich in Maßnahme 32<sup>13</sup> hergestellt (s. Kapitel 3.1.3).

Neben Artikel 32 sind auch die anderen Artikel der VN-BRK für den Aktionsplan relevant. Dies gilt umso mehr, als die VN-BRK von allen im Aktionsplan genannten Partnerländern ratifiziert wurde. In den einleitenden Kapiteln des Aktionsplans (insbesondere Kapitel 3 und 4) wird daher auch auf Artikel und Prinzipien der VN-BRK eingegangen, die von übergreifendem Charakter sind. Dies betrifft etwa Vorgaben zur Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen bei der Erarbeitung von Strategien und Konzepten (Artikel 4, Absatz 3), die Berücksichtigung der besonderen Situation von Frauen und Mädchen mit Behinderungen (Artikel 6) und die Vorgaben zu Zugänglichkeit und Barrierefreiheit (Artikel 9). Alle drei Aspekte werden jedoch in den Ausführungen zu den 42 Maßnahmen nicht wieder aufgegriffen, was wiederum auf eine Lücke zwischen formulierten strategischen Zielvorgaben im ersten Teil des Aktionsplans (Kapitel 1–5) und den für das Erreichen dieser Vorgaben notwendigen Maßnahmen der Operationalisierung im zweiten Teil des Aktionsplans (Kapitel 6–8) hinweist. Insgesamt zeigt sich in diesem zweiten Teil des Aktionsplans ein geringer expliziter Bezug zur VN-BRK. Dadurch wird auch noch einmal der ambivalente Charakter des Aktionsplans – als Strategiepapier einerseits und als Maßnahmenplan andererseits

<sup>13</sup> Bei der Maßnahme 32 handelt es sich um die Durchführung einer „Situationsanalyse zur Umsetzung von Barrierefreiheit in BMZ-unterstützten Baumaßnahmen [...] in ausgewählten Partnerländern auf drei Kontinenten“ (BMZ, 2015a, S. 16).

– deutlich (s. Kapitel 1.1.2). Als politische Strategie mit eher übergreifender Orientierungsfunktion kann er die differenzierten und spezifischen Vorgaben der VN-BRK, etwa zur Berücksichtigung der Diversität von Menschen mit Behinderungen, nur in sehr allgemeiner Form abbilden.

### **Übergreifende Annahmen**

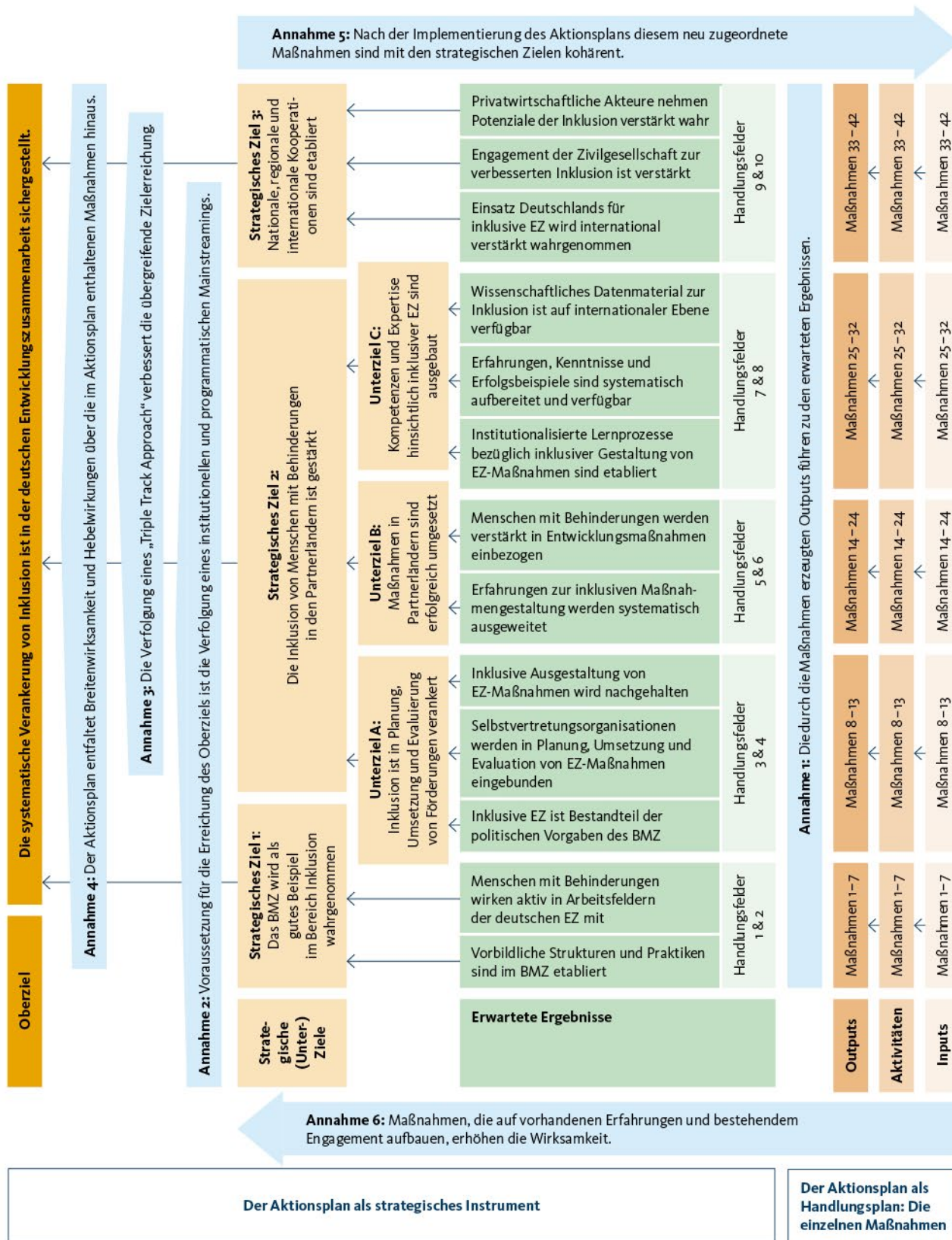
Aus Sicht des Evaluierungsteams liegen dem Aktionsplan Inklusion zwei Arten von Annahmen zugrunde: übergreifende und spezifische Annahmen. Während die übergreifenden Annahmen in Bezug zur Wirkungsweise des Aktionsplan insgesamt stehen, beziehen sich die spezifischen Annahmen auf bestimmte Wirkungszusammenhänge zwischen einzelnen Unterzielen, strategischen Zielen und dem übergeordneten Ziel.

Es wurden sechs übergreifende Annahmen abgeleitet:

1. Die durch die Maßnahmen erzeugten Outputs führen zu den erwarteten Ergebnissen.
2. Voraussetzung für die Erreichung des übergreifenden Ziels einer systematischen Verankerung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen EZ ist die Verfolgung eines institutionellen und operativen Mainstreamings.
3. Die Verfolgung eines Triple Track Approach, d.h. der Verknüpfung von operativem Mainstreaming (v.a. Handlungsfeld 3, 7 und 8) mit spezifischer Förderung von Inklusion von Menschen mit Behinderungen (v.a. Handlungsfeld 5 und 6) in den Partnerländern und Politikdialog auf internationaler und nationaler Ebene (v.a. Handlungsfeld 9), verbessert die übergreifende Zielerreichung.
4. Der Aktionsplan entfaltet Breitenwirksamkeit und Hebelwirkungen über die im Aktionsplan enthaltenen Maßnahmen hinaus.
5. Nach der Implementierung dem Aktionsplan neu zugeordnete Maßnahmen sind mit den strategischen Zielen kohärent.
6. Maßnahmen, die auf vorhandenen Erfahrungen und bestehendem Engagement aufbauen, erhöhen die Wirksamkeit.



Abbildung 1: Wirkungslogik des Aktionsplans Inklusion



### Spezifische Annahmen zu Wirkungszusammenhängen einzelner Ziele und Unterziele

Insgesamt sollten die drei strategischen Ziele dazu beitragen, die systematischere Verankerung von Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen EZ sicherzustellen (übergeordnetes Ziel). Dabei lassen sich die folgenden Annahmen zu spezifischen Wirkungszusammenhängen ableiten:

Mit dem strategischen Ziel 1 wurde angestrebt, das BMZ in Bezug auf die Inklusion von Menschen mit Behinderungen zu einer beispielhaften Institution zu machen. Die zugrunde liegende Annahme ist, dass die Vorbildlichkeit bezüglich inklusiver Strukturen und Praktiken die Kompetenz und externe Glaubwürdigkeit des BMZ in diesem Bereich erhöht und es somit effektiver auf eine systematischere Verankerung von Inklusion in der deutschen EZ hinwirken kann. Um als Vorbild zu wirken, beabsichtigte das BMZ nach dem Verständnis des Evaluierungsteams, über die bloße Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zur Inklusion hinauszugehen.

Mit dem strategischen Ziel 2 sollte die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den Partnerländern gestärkt werden, wobei auf drei Ebenen angesetzt wurde: Zum einen sollte Inklusion stärker in Planungsprozessen und Verfahren der EZ verankert und nachgehalten werden (Unterziel A), zum anderen sollten konkrete Vorhaben in den Partnerländern gefördert werden (Unterziel B). Schließlich sollten Kompetenzen und Expertise hinsichtlich inklusiver EZ ausgebaut werden (Unterziel C).

Das Unterziel A wirkte in besonderem Maße auf das Mainstreaming von Inklusion hin. Es beinhaltete die Berücksichtigung von Inklusion in Sektorkonzepten sowie die Erarbeitung von Vorgaben und Orientierungslinien, mit deren Hilfe Menschenrechtsaspekte und damit auch die Inklusion behinderter Menschen Eingang in neue Länderstrategien, Programmvor schläge und Evaluierungen finden können. Damit bezog sich dieses Ziel sowohl auf die strategische als auch auf die operative Ebene der Planung, Umsetzung und Evaluierung von Vorhaben. Zudem sollte die inklusive Ausgestaltung von EZ-Maßnahmen über ein Erfassungssystem gewährleistet werden. Laut Aktionsplan sollten außerdem Maßnahmen zur Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und ihren Selbstvertre-

tungsorganisationen (SVO) in Deutschland und in Partnerländern sowie die Einrichtung eines Thementeams zum Unterziel A beitragen. Damit liegt dem Unterziel A die Annahme zugrunde, dass das Thema Inklusion in bestehende und neu zu entwickelnde Verfahren und Strategien integriert werden muss, damit es in der deutschen EZ effektiv verankert werden kann.

Das Unterziel B beinhaltete konkrete Maßnahmen der deutschen EZ mit Partnerländern, in die Menschen mit Behinderungen einbezogen werden sollten. Erfahrungen mit der inklusiven Gestaltung von Entwicklungsmaßnahmen sollten systematisch ausgeweitet werden. Die entsprechende Annahme lautet also, dass konkrete Beispiele für Vorhaben mit Inklusionsanteil förderlich sind, um von deren Erfahrungen für die Umsetzung weiterer Vorhaben zu lernen.

Das Unterziel C war auf das Wissensmanagement in der deutschen EZ ausgerichtet. Insbesondere ging es darum, Kompetenzen und Expertise des Fachpersonals und anderer Akteure in der deutschen EZ zu fördern, um Menschen mit Behinderungen effektiv in die EZ einzubeziehen. Damit sollte auch erreicht werden, dass institutionalisierte Lernprozesse bezüglich der inklusiven Gestaltung von EZ-Maßnahmen gefördert werden. Zudem sollten Erfahrungen, Kenntnisse und Erfolgsbeispiele systematisch aufgearbeitet und für Mitarbeitende im BMZ verfügbar gemacht werden. Schließlich sollte ein Beitrag zur Ausweitung wissenschaftlich erarbeiteten Datenmaterials zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen auf internationaler Ebene geleistet werden. Das Unterziel C basierte also auf der Annahme, dass eine Ausweitung der vorhandenen Inklusionsexpertise förderlich ist, um die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen EZ effektiv umzusetzen.

Die Tatsache, dass den drei Elementen „Inklusionsmainstreaming“, „konkrete Maßnahmen mit Inklusionsbezug“ und „Wissensmanagement“ bzw. „Kompetenzaufbau“ mit den entsprechenden Unterzielen jeweils ein prominenter Platz im Aktionsplan eingeräumt wurde, deutet darauf hin, dass jedes einzelne als notwendig angesehen wurde, um Inklusion in der deutschen EZ zu erreichen. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass zwischen a) der Förderung konkreter Maßnahmen in den Partnerländern, b) der systematischen Berücksichtigung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in deren Planung,

Umsetzung und Evaluierung sowie c) institutionellen Lernprozessen und Kompetenzentwicklung positive Wechselwirkungen bestehen, die zu einer verbesserten Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen EZ beitragen.

Über das strategische Ziel 3 sollte erreicht werden, dass das BMZ im Politikdialog auf nationaler und internationaler Ebene als Anwalt und Partner für die Rechte von Menschen mit Behinderungen agiert und dieses Engagement auch verstärkt wahrgenommen wird. Zudem sollte die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in Entwicklungsländern durch das Engagement der Zivilgesellschaft gefördert werden. Schließlich war angestrebt, dass privatwirtschaftliche Akteure das Potenzial der Inklusion verstärkt wahrnehmen. Die Maßnahmen dieses strategischen Ziels basieren auf der Annahme, dass Inklusion in der deutschen EZ umso erfolgreicher verwirklicht werden kann, je mehr Stakeholder daran beteiligt sind.

### Erläuterungen zur Wirkungslogik

Die Darstellung der Wirkungslogik orientiert sich zwar eng am Text des Aktionsplans, ist aber insofern auf den Fokus der Evaluierung zugeschnitten, als sie den Aktionsplan in seiner Funktion als politische Strategie hervorhebt und weniger als Bündel von Maßnahmen (s. Kapitel 1.1.2). Dementsprechend konzentriert sich die Wirkungslogik nicht auf die Ebene der 42 Maßnahmen, sondern auf die darüber liegenden Ebenen der erwarteten Ergebnisse, der Unterziele und der strategischen Ziele sowie auf deren Beitrag zum Erreichen des übergreifenden Ziels. Dabei ist das Evaluierungsteam davon ausgegangen, dass Inputs, Aktivitäten und Outputs für jede Einzelmaßnahme entsprechend ausgearbeitet wurden; diese werden in der Wirkungslogik aber nicht explizit dargestellt. Dies liegt daran, dass der Aktionsplan nicht den Charakter einer durchweg systematisch ausgearbeiteten Strategie besitzt. Zwar orientiert er sich in den erwarteten Ergebnissen und den strategischen und übergreifenden Zielen an einem idealtypischen hierarchischen Zielsystem; doch war er auch stark von einer realistischen Einschätzung aktueller Potenziale zur Inklusion behinderter Menschen in der deutschen EZ geprägt. Somit stellte sich der Aktionsplan Inklusion für das Evaluierungsteam als Produkt eines Balanceakts dar – aus dem, was als nötig angesehen wurde, um die Inklusion von Behinderungen in der deutschen EZ voranzutreiben, und dem, was zum Zeitpunkt der Entwick-

lung des Aktionsplans politisch möglich erschien.

Dieses pragmatische Vorgehen bei der Erstellung des Aktionsplans hat auch dazu geführt, dass für einige der 42 Einzelmaßnahmen und die sie einschließenden Handlungsfelder schwer nachvollziehbar ist, wie sie zu den erwarteten Ergebnissen oder übergreifenden Zielen beitragen sollen. Eindeutige Wirkungszusammenhänge sind zum Teil nicht rekonstruierbar. In Einzelfällen kann sogar ausgeschlossen werden, dass eine Maßnahme zu dem darüber liegenden Unterziel beiträgt. Dies gilt beispielsweise für die ersten beiden Maßnahmen des Handlungsfelds 4, die sich auf die Einrichtung eines Runden Tisches und eines Thementeams beziehen (Maßnahmen 11 und 12). Die Maßnahme 13, bei der es um eine Vernetzung von Vorhaben der deutschen EZ mit Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen (SVO) in Partnerländern geht, kann eher als Beitrag zum Unterziel B gewertet werden, da SVO in Partnerländern vor allem zu konkreten Vorhaben beratend und qualitätssichernd beitragen können. Wie sie zum Unterziel A – „Verankerung [von Inklusion] in Planung, Umsetzung und Evaluierung [von Vorhaben der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit]“ –, beitragen sollen, ist unklar.

Darüber hinaus werden die einzelnen Maßnahmen mit Blick auf ihr Potenzial, übergreifende Ziele zu erreichen, unterschiedlich gewichtet. So ist etwa hinsichtlich der Konsequenzen für die systematische Verankerung von Inklusion in der deutschen EZ die Berücksichtigung von Inklusion in allen BMZ-Sektorkonzepten a priori bedeutender als die einmalige Einrichtung der Stelle eines beigeordneten Sachverständigen. Auch deshalb erscheint die Konzentration der Evaluierung auf erwartete Ergebnisse und übergreifende Ziele zielführender als eine ausschließliche Fokussierung auf die im Aktionsplan enthaltenen Einzelmaßnahmen.

### 1.2.4 Methodologische Herangehensweise

Für das Design dieser Evaluierung waren insbesondere zwei Eigenschaften des Aktionsplans relevant: zum einen, dass er nicht nur ein Bündel von Maßnahmen ist, sondern als politisches Strategiepapier zu einem übergeordneten Ziel beitragen soll (s. Kapitel 1.1.2); zum anderen, dass er ein Umsetzungsinstrument der VN-BRK, also einer Menschenrechtskonvention,

**Abbildung 2: Skala zur Bewertung der Zielerreichung**

ist (s. Ausführungen zum Kontext in Kapitel 1.3). Beide Eigenschaften wurden im Evaluierungsansatz berücksichtigt.

### Theoriebasierte Evaluierung

Ausgangspunkt der Evaluierung ist die Wirkungslogik (s. Abb. 1). Sie spiegelt die dem Aktionsplan inhärente Theorie wider, die aufzeigt, durch welche Wirkungszusammenhänge und unter welchen Annahmen er seine Ziele erreichen soll. Die Evaluierung ist daher als theoriebasierte Evaluierung einzuordnen (Chen, 2015; Funnell und Rogers, 2011). Die Erstellung einer Wirkungslogik in der Planungsphase von Evaluierungen ist eine wichtige Basis, um die empirische Untersuchung zu strukturieren (Astbury und Leeuw, 2010). Auf ihrer Grundlage wurden Evaluierungsfragen identifiziert und Datenerhebungsmethoden zu deren Beantwortung ausgewählt.

Um zu überprüfen, ob die durch die Maßnahmen des Aktionsplans erzeugten Outputs zu den „erwarteten Ergebnissen“ führen, wurde im Rahmen der Evaluierung auch der

Umsetzungsstand der Maßnahmen betrachtet. Da die Maßnahmen, wie oben erwähnt, unterschiedliche Bedeutung mit Blick auf die übergeordneten Ziele besitzen, wurden einzelne Maßnahmen mit zentraler Bedeutung intensiver in den Blick genommen als andere.

Die Zielerreichung auf der Ebene des übergeordneten Ziels, der strategischen Ziele, der Unterziele sowie der Handlungsfelder (erwartete Ergebnisse) wurde anhand einer fünfstufigen Skala bewertet (s. Abb. 2):

Die Bewertung erfolgt auf der Grundlage spezifischer Kriterien, die sich aus der jeweiligen inhaltlichen Ausrichtung eines Ziels bzw. eines erwarteten Ergebnisses herleiten. Da die drei strategischen Ziele bezüglich ihres Umfangs und der erwarteten Ergebnisse sehr unterschiedlich sind und zudem nicht im selben Maße auf bereits Bestehendem aufbauen konnten, ist der Grad der Zielerreichung zwischen den strategischen Zielen nur begrenzt miteinander vergleichbar.

### Menschenrechtsbasierte Evaluierung

Um dem Gegenstand des Aktionsplans und seinem menschenrechtlichen Kontext gerecht zu werden, wurde in der Durchführung der Evaluierung ein menschenrechtsbasiertes Vorgehen angestrebt. Relevante existierende Handreichungen (UNEG, 2011; Worm, 2012) wurden in die Ausgestaltung des Vorgehens einbezogen.

#### OECD-DAC-Kriterien und die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen

Im Sinne der Durchführung einer menschenrechtsbasierten Evaluierung wurden auch die OECD-DAC-Kriterien vor dem Hintergrund der VN-BRK und ihrer zentralen Prinzipien ausformuliert. Insbesondere spiegelte sich das in der Formulierung der Evaluierungsfragen wider. So wurde für die einzelnen strategischen Ziele jeweils gefragt, „inwiefern [...] die gewählten Handlungsfelder und Maßnahmen den Vorgaben der VN-BRK [entsprechen]“. Ähnlich drückte sich die in Artikel 4, Absatz 3 der VN-BRK verankerte menschenrechtliche Vorgabe der Konsultation und Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in Fragen aus, die deren Sichtweise in den Vordergrund stellen, etwa die Frage 2.2: „Inwiefern sind die gewählten Handlungsfelder und Maßnahmen aus Sicht von Menschen mit Behinderungen und ihren Selbstvertretungsorganisationen in den Partnerländern der deutschen EZ relevant?“

Obwohl die 42 Einzelmaßnahmen des Aktionsplans – mit Ausnahme der Maßnahme 16<sup>14</sup> – keinen expliziten Bezug zur VN-BRK aufweisen, wurden die einzelnen Artikel zu Rechten, die sich auf spezifische Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen beziehen, zur Bewertung der Einzelmaßnahmen herangezogen und dienten als wichtige Referenzpunkte. Dies gilt verstärkt für die Bewertung der Maßnahmen im Handlungsfeld 6. Einige Artikel sind vor dem Hintergrund der Einzelmaßnahmen als besonders wichtig zu erachten. So ist Artikel 27 (Arbeit und Beschäftigung) sowohl für die Bewertung des strategischen Ziels 1 als auch für einige der Einzelmaßnahmen der Handlungsfelder 5 und 6 relevant. Darüber hinaus wurden Artikel 24 (Bildung), Artikel 25 (Gesundheit) und Artikel 28

(Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz) für die Bewertung der im strategischen Ziel 2 genannten Vorhaben herangezogen. Dies entspricht auch der sektoralen Schwerpunktsetzung des Aktionsplans (s. Kapitel 1.1.2).

Den Referenzrahmen für die inhaltliche Bewertung der Maßnahmen bildeten darüber hinaus übergreifende menschenrechtliche Prinzipien wie Partizipation, Rechenschaftspflicht und Transparenz und insbesondere die in der VN-BRK vorgegebenen Prinzipien wie die Würde von Menschen mit Behinderungen, Autonomie, Nichtdiskriminierung, Teilhabe, Achtung der Unterschiedlichkeit von Menschen mit Behinderungen und Akzeptanz dieser als Teil der menschlichen Vielfalt, Chancengleichheit, Zugänglichkeit, Gleichberechtigung von Frauen und Mädchen mit Behinderungen und Achtung der Rechte von Kindern mit Behinderungen.<sup>15</sup> Sie wurden im Rahmen der Beantwortung verschiedener Evaluierungsfragen und der Anreicherung unterschiedlicher OECD-DAC-Kriterien herangezogen (s. Kasten auf Seite 13).

Diese übergreifenden Prinzipien boten außerdem Orientierung für die Durchführung der Evaluierung selbst. Dies bedeutete, dass Fragen der Barrierefreiheit und Nichtdiskriminierung, der Autonomie und der Akzeptanz von Vielfalt bei allen Workshops (WS), Fokusgruppendifkussionen (FGD) und Interviews berücksichtigt wurden. Rechteinhabende hatten die Möglichkeit, gemäß dem Prinzip „Nothing about us without us!“ ihre eigenen Sichtweisen einzubringen. So wurden Menschen mit Behinderungen oder ihre Selbstvertretungsorganisationen in den verschiedenen Erhebungen, aber auch in der Rekrutierung von nationalen Gutachterinnen und Gutachtern, einbezogen. Barrierefreiheit als ein weiteres handlungsleitendes Prinzip wurde ebenfalls bei den Erhebungen, in der Referenzgruppensitzung sowie bei der Berichtslegung berücksichtigt.

Auf konkrete Vorgaben und Dokumente aus dem Menschenrechtssystem wird in der EZ nach wie vor nicht umfassend Bezug genommen (Wagner, 2017).<sup>16</sup> Zwar gibt es zahlreiche Handreichungen und Orientierungen zu menschenrechtsbasierten Ansätzen; diese beziehen sich jedoch kaum explizit

<sup>14</sup> Maßnahme 16 lautet: „Das BMZ unterstützt mindestens zwei Partnerregierungen beim Umsetzungsprozess der VN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.“

<sup>15</sup> Auf Inhalte und Prinzipien der VN-BRK wird in Kapitel 1.3 näher eingegangen.

<sup>16</sup> Die Tatsache, dass die kürzlich verabschiedeten Handreichungen und Vorgaben zum „Safeguard Menschenrechte“ der GIZ diverse Bezüge zu verschiedenen Konventionen, einschließlich der VN-BRK, aufweisen, deutet darauf hin, dass sich die Durchführung der deutschen EZ stärker an konkreten menschenrechtlichen Vorgaben orientieren könnte (GIZ, 2017a).



oder detailliert auf menschenrechtliche Konventionen, Abkommen oder Dokumente der Staatenberichtsverfahren zu verschiedenen Konventionen (s. Kapitel 3.3). Um anschlussfähig für das deutsche EZ-System zu sein, hat das Evaluierungsteam eine pragmatische Herangehensweise gewählt. Dementsprechend bezieht sich diese Evaluierung zwar einerseits klarer als in der derzeitigen Praxis der EZ üblich auf Instrumente des Menschenrechtssystems (auf die VN-BRK und mit ihr in Verbindung stehende Dokumente), stellt Bezüge aber andererseits nur dann her, wenn sie auch funktional für die Erfüllung des Evaluierungszwecks sind.

### 1.2.5 Methodik der Evaluierung

Im Rahmen der Evaluierung wurden im Sinne eines Mixed-Methods-Ansatzes unterschiedliche qualitative und quantitative Erhebungsmethoden eingesetzt und durch die Analyse vorliegender Daten und Dokumente ergänzt. Durch die Kombination verschiedener Methoden ergaben sich unterschiedliche, sich ergänzende Perspektiven auf den Evaluierungsgegenstand. Durch die sogenannte Triangulation der Ergebnisse der unterschiedlichen Methoden wurden breitere und tiefere Einsichten, aber auch validere und konsistentere Ergebnisse möglich, als dies unter Heranziehung einer Methode allein möglich gewesen wäre.<sup>17</sup>

Bereits in ersten vorbereitenden Gesprächen wurde dem Evaluierungsteam deutlich, dass breit angelegte quantitative Erhebungen aufgrund der eingeschränkten systematischen Verankerung und daher begrenzten Verbreitung von Inklusion in Vorhaben der deutschen EZ einen im Verhältnis zum Aufwand geringeren Mehrwert gehabt hätten als qualitative Erhebungen mit explorativem und hypothesengenerierendem Charakter. Daher wurden in dieser Evaluierung primär qualitative Methoden eingesetzt. Dazu gehörten neben der Auswertung von Dokumenten verschiedene Interviewformate, Workshop-Sequenzen und alleinstehende Workshops sowie Fokusgruppendifkussionen. Mit einer standardisierten Onlinebefragung von Mitarbeitenden im BMZ wurde im Rahmen der Erhebungen zum strategischen Ziel 1 auch ein quantitatives Erhebungsinstrument eingesetzt. Zudem wurden qualitative

und quantitative Analysen und Auswertungen von Sekundärdaten vorgenommen.

Die Datenerhebungen fanden zwischen Ende Juni und Ende November 2016 statt. Die Fallstudien wurden zwischen Juli und September 2016 durchgeführt. Neuere Entwicklungen ab November 2016 konnten nicht berücksichtigt werden.

### Analyse von Dokumenten und Daten

Im Rahmen der Evaluierung wurden verschiedene Dokumententypen analysiert. Um die Vorbildfunktion des BMZ (Strategisches Ziel 1) zu beurteilen, wurden relevante Gesetze wie das Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (SGB IX), das Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) oder die barrierefreie Informationstechnikverordnung (BITV 2.0) sowie Dokumente des BMZ (z. B. die Integrationsvereinbarung oder das Rahmenkonzept zur Personalentwicklung) herangezogen. Für die Beantwortung der Evaluierungsfragen zum strategischen Ziel 2 wurden zunächst ausgehend von Maßnahme 8 des Aktionsplans (Berücksichtigung von Inklusion in Sektorkonzepten) aller neun während der Laufzeit des Aktionsplans (seit 2013) entwickelten oder überarbeiteten Sektorkonzepte analysiert. Zudem erfolgte eine Analyse zweier Länderstrategien mit Inklusionsbezug. Dabei befasste sich das Evaluierungsteam nur mit den Länderstrategien, deren Entwürfe vom Sektorvorhaben „Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ der GIZ (SVI) kommentiert worden waren und die zum Zeitpunkt der Erhebungen bereits verabschiedet waren. Die Informationen wurden in Interviews mit Sektorreferentinnen und -referenten vertieft. Um die Entry Points für Inklusion zu identifizieren, wurden dabei nur die Referentinnen und Referenten befragt, in deren Sektorkonzepten Inklusion Eingang gefunden hat.

Zudem hat das Evaluierungsteam Vorhaben analysiert, die im Jahr 2015 vom BMZ beauftragt wurden, um die Berücksichtigung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in Vorhaben der staatlichen technischen Zusammenarbeit zu untersuchen. Insbesondere wurde dabei der Anteil der Programmanschläge (PV), in denen Menschen mit Behinderungen erwähnt wurden, ermittelt (Evaluierungsfrage 2.3).

<sup>17</sup> Zum Beispiel wurden in einem Workshop mit Mitarbeitenden mit Behinderungen im BMZ zentrale Ergebnisse zuvor geführter Interviews mit derselben Personengruppe diskutiert und daraus Empfehlungen abgeleitet. Die Aussagen der Mitarbeitenden mit Behinderungen in diesen Interviews sowie in einem weiteren, vorangegangenen Workshop unterstützten aber auch die Formulierung von Fragen für eine quantitative Online-Erhebung unter allen Mitarbeitenden des BMZ. So enthielt diese Erhebung z. B. Fragen zur Haltung der Kolleginnen und Kollegen gegenüber Mitarbeitenden mit Behinderungen oder auch zur beruflichen Chancengleichheit; diese Themen wurden von Mitarbeitenden mit Behinderungen in den vorangegangenen Erhebungen angesprochen. Weitere Beispiele für die Nutzung von Triangulation in dieser Evaluierung sind die Inhaltsanalysen von Sektorkonzepten und Programmanschlägen, deren Ergebnisse in Interviews mit Sektorreferentinnen und -referenten bzw. Auftragsverantwortlichen diskutiert wurden.

Entsprechend dem Aktionsplan kann die bilaterale technische Zusammenarbeit als wesentliches Handlungsfeld für die Verankerung von Inklusion in Vorhaben der deutschen EZ angesehen werden. Die Grundgesamtheit für die Untersuchung wurde daher auf die 342 PV beschränkt, die einen ausreichenden Bezug zur bilateralen technischen Zusammenarbeit aufwiesen. Das Jahr der Auftragserteilung wurde auf 2015 festgelegt, um zu gewährleisten, dass der Aktionsplan in der Umsetzung bereits weit genug fortgeschritten war und somit auch Breitenwirksamkeit entfalten konnte. Anschließend wurde eine repräsentative Zufallsstichprobe von 62 PV gezogen und auf die Nennung von Menschen mit Behinderung hin untersucht.

Sektorkonzepte, Länderstrategien und Programmvorschläge wurden im Hinblick auf ihren Bezug zu Menschen mit Behinderungen und ihrer Inklusion analysiert (Evaluierungsfrage 2.3). Darüber hinaus wurden Protokolle von Veranstaltungen im Rahmen des Aktionsplans (Treffen des Thementeam, Runde Tische zur Beantwortung der Evaluierungsfragen 2.3 und 4.1) sowie im Aktionsplan in den Handlungsfeldern 7 und 8 explizit angesprochene Dokumente (z. B. das im Rahmen der Maßnahme 27 erarbeitete Training-of-Trainers-Handbuch zur Beantwortung der Evaluierungsfrage 2.5) analysiert. Zusätzlich zu relevanten Dokumenten wurden auch andere Daten ausgewertet.<sup>18</sup>

### Workshops und Fokusgruppendifkussionen

Im Rahmen der Erhebungen zum strategischen Ziel 1 und zum strategischen Ziel 2 wurden Workshops und Fokusgruppendifkussionen eingesetzt. Sie lieferten unter anderem Informationen für die Beurteilung der Zielerreichung von einzelnen Handlungsfeldern sowie für die Überprüfung der in der Wirkungslogik formulierten Annahmen.

Um Daten zu erheben, die Aufschluss über die Wirkungen des Aktionsplans auf der Ebene der Rechteinhabenden im BMZ (insbesondere Evaluierungsfragen 1.3, 1.5 und 1.6) geben konnten, wurden zwei Workshops mit Mitarbeitenden des BMZ mit Behinderungen sowie verantwortlichen Personen im BMZ (verantwortliche Sektorreferentin des Referats 302, Vertrauenspersonen der schwerbehinderten Menschen im BMZ, Personalreferate Z 11 und Z 12) durchgeführt. Am ersten Workshop

Ende Juni 2016 nahmen fünf Mitarbeitende mit Behinderungen und fünf Verantwortliche des BMZ teil. In diesem Workshop wurden Zielerreichung und Relevanz des Aktionsplans in den Handlungsfeldern „Personalpolitik“ und „Barrierefreiheit“ erhoben (Evaluierungsfragen 1.2 und 1.3). Der zweite Workshop mit ebenfalls fünf Mitarbeitenden mit Behinderungen und drei Verantwortlichen des BMZ fand Anfang November 2016 statt. In ihm wurden die Ergebnisse der zwischenzeitlich stattgefundenen vertiefenden Interviews mit Mitarbeitenden mit Behinderungen reflektiert und Anregungen für den Folgeaktionsplan erarbeitet.

Anfang Dezember 2016 fand ein Workshop mit Verantwortlichen für die Umsetzung der dem strategischen Ziel zugeordneten Maßnahmen statt, an dem eine Vertrauensperson für schwerbehinderte Menschen im BMZ sowie Vertreterinnen und Vertreter des Menschenrechtsreferats (Referat 302), der Öffentlichkeitsarbeit (Referat L 5), des Sprachendienstes (Referat Z 24), des Inneren Dienstes (Referat Z 20) und der Personalreferate (Referat Z 11 und Referat Z 12) teilnahmen. In diesem sogenannten Kontextualisierungsworkshop stellte das Evaluierungsteam erste Ergebnisse zum strategischen Ziel 1 vor und wurde von den teilnehmenden Verantwortlichen über Hintergründe und neuere Entwicklungen informiert, die für die Ergebnisse zu diesem Ziel relevant waren.

Im Rahmen der Erhebungen zum strategischen Ziel 2 (Evaluierungsfrage 2.3) fand eine Diskussion mit zwei Vertretern des Fach- und Methodenbereichs der GIZ zu den Entry Points und Strategien zur Verbesserung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen statt. Da nur zwei Personen teilnahmen<sup>19</sup>, kann diese Erhebung als eine Mischform zwischen Gruppeninterview und Fokusgruppendifkussion gewertet werden. Besonders intensiv genutzt wurde die Methode der Fokusgruppendifkussion in den Fallstudien, wobei primär Menschen mit Behinderungen teilnahmen, die von den analysierten Vorhaben profitieren sollten. Während in Togo und Malawi insgesamt 31 dieser Fokusgruppendifkussionen geführt werden konnten, war dies in anderen Fallstudien aus unterschiedlichen Gründen nicht möglich. In Bangladesch stand dem die zum Zeitpunkt der Fallstudie herrschende Sicherheitslage entgegen. Es wurden aber begleitende Gespräche geführt,

<sup>18</sup> Ein Beispiel dafür ist das Einbeziehen von Daten der parallel laufenden DEval-Evaluierung des entwicklungspolitischen Freiwilligendienstes weltweit, die Aufschluss darüber gaben, wie sich der Anteil von Menschen mit Behinderungen an den Teilnehmenden des Programms entwickelt hat (Evaluierungsfrage 1.4).

<sup>19</sup> Zur Problematik der geringen Teilnahmebereitschaft an Erhebungen s. Abschnitt „Limitationen des methodischen Vorgehens“.

**Tabelle 1: Geführte Interviews im Rahmen der Evaluierung (ohne Fallstudien)**

Organisation	Person oder Personengruppe	Evaluierungsfragen
<b>BMZ</b>	Zuständige Sektorreferentin für den Aktionsplan Inklusion	1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 2.3, 2.6, 2.7, 3.2, 3.3, 4.1, 4.4
	Sektorreferentinnen und -referenten, die an der Erarbeitung von Sektorkonzepten beteiligt waren, in denen Inklusion berücksichtigt worden ist	2.3, 2.6, 2.7
	Verantwortliche Schlüsselpersonen im BMZ	1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 3.2, 3.3
	Mitarbeitende mit Behinderungen im BMZ	1.2, 1.3, 1.5, 1.6
<b>GIZ</b>	Auftragsverantwortliche der im Aktionsplan genannten Vorhaben	2.1, 2.2., 2.6, 2.7
	Fachplanerinnen und -planer	2.3, 2.6, 2.7
	Mitarbeitende des Sektorvorhabens Inklusion	übergreifend
<b>Weitere</b>	Verantwortliche Personen für das Thema Inklusion in der KfW	2.3, 2.6, 2.7
	Verantwortliche Personen für das Thema Inklusion bei Engagement Global	3.3, 3.4, 4.1
	Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft	1.1, 1.2, 1.5, 1.6, 2.3, 2.6, 3.2, 4.1

beispielsweise beim Besuch einer Textilfabrik, mehrerer Trainingskurse und eines Inklusiven Jobcenters. Auch in Indonesien waren Fokusgruppendifkussionen mit Menschen mit Behinderungen, die vom Vorhaben profitieren sollten, nicht möglich, da geplante Termine wiederholt kurzfristig abgesagt wurden. Das Vorhaben in Guatemala wiederum war in seinem Umsetzungsstand nicht so weit fortgeschritten, dass Menschen mit Behinderungen bereits davon profitiert hätten. Bei den Fallstudien in Bangladesch und Indonesien wurden aber ersatzweise Gespräche mit Selbstvertretungsorganisationen geführt, wobei diese nicht immer direkt in das Vorhaben einbezogen waren; in Guatemala wurde eine Fokusgruppendifkussion mit Mitarbeitenden des Bildungsministeriums geführt.

### Interviews

Interviews wurden zur Beantwortung aller Evaluierungsfragen genutzt. Insgesamt fanden 227 Interviews statt. Abhängig von der Erreichbarkeit der Interviewpartner wurden Face-to-Face-Interviews, Telefoninterviews oder Interviews über Videokonferenzen geführt. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die in Deutschland geführten Interviews.

Im Rahmen der Fallstudien wurden insgesamt 156 Interviews geführt, unter anderen mit den Referentinnen und Referenten für Entwicklungsarbeit, den sogenannten WZ-Referentinnen

und -Referenten in den Fallstudienländern, Vertreterinnen und Vertretern der GIZ und der KfW in den Ländern, nationalen Selbstvertretungsorganisationen sowie Menschen mit Behinderungen als Zielgruppe der Vorhaben.

Zur Beantwortung der Evaluierungsfragen zum strategischen Ziel 3 wurden insgesamt 26 Interviews durchgeführt. Zu den befragten Personen gehörten Mitarbeitende des BMZ mit Zuständigkeiten in der multilateralen EZ sowie der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft. Zudem wurden Vertreterinnen und Vertreter von Fortbildungsinstitutionen in der EZ, Verantwortliche von Engagement Global sowie Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft befragt.

### Onlinebefragung

Zur Beantwortung der Evaluierungsfrage 1.3 – „Inwiefern gelingt dem BMZ der Aufbau inklusiver Strukturen und Praktiken?“ – wurde eine Onlinebefragung unter allen Mitarbeitenden des BMZ durchgeführt. In der Befragung wurden die Teilnehmenden nach ihrer Wahrnehmung zu Stand und Entwicklung der Relevanz des Themas Inklusion im BMZ und in der deutschen Entwicklungspolitik allgemein, der Barrierefreiheit und der personalpolitischen Inklusion von Menschen mit Behinderungen im BMZ gefragt. Darüber hinaus wurden behinderungsbezogene Einstellungen von Mitarbeitenden



ohne Behinderungen erhoben.<sup>20</sup> Mitarbeitenden mit Behinderungen wurden verschiedene Fragen zu ihrer Situation im BMZ gestellt, u. a. zum Umgang ihres/ihrer Vorgesetzten mit ihrer Behinderung, zu ihrer Integration in den Kreis der Kolleginnen und Kollegen und zu ihren Entwicklungs- und Aufstiegschancen. 190 der 976 angeschriebenen Personen beantworteten den Fragebogen, was einem Rücklauf von 19,5 Prozent entspricht. Unter den Antwortenden waren 26 Personen mit Behinderungen (davon 15 mit Schwerbehinderung). Sie machten damit 7,9 Prozent der Antwortenden aus und waren somit – verglichen mit ihrem Anteil (6,02 %) an den BMZ-Mitarbeitenden im Jahr 2015 – leicht überrepräsentiert.

### Fallstudien

Die Fallstudien hatten einen besonderen Stellenwert im Rahmen der Evaluierung. Sie trugen wesentlich zur Beantwortung der Evaluierungsfrage 2 bei. Insgesamt wurden fünf Fallstudien in Vorhaben der staatlichen bilateralen EZ durchgeführt. Drei davon wurden von DEval-Mitarbeitenden und zwei von extern beauftragten Gutachterinnen und Gutachtern der GFA Consulting Group (Dr. Beate Scherrer und Alexander Hauschild) in Kooperation mit nationalen Gutachtern durchgeführt. Voraussetzung für die Aufnahme in die kriterienbasierte Fallauswahl waren die explizite Nennung des jeweiligen Vorhabens im Aktionsplan und ein hinreichend fortgeschrittener Umsetzungsstand. Letzterer war notwendig, um – soweit praktisch möglich – Rechteinhabende einbeziehen zu können, die zumindest potenziell durch positive Wirkungen der Vorhaben Verbesserungen ihrer Lebenssituation und eine Verwirklichung ihrer Menschenrechte erfahren hatten. Die Fallstudien wurden so ausgewählt, dass alle Ausprägungen der folgenden Vorhabensmerkmale repräsentativ vertreten waren: Region, Sektor<sup>21</sup>, Existenz von Modulen der finanziellen Zusammenarbeit und Bezug zum Handlungsfeld 5 („Förderung spezifischer Maßnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen“).<sup>22</sup>

Als Ergebnis der kriterienbasierten Auswahl<sup>23</sup> wurden folgende Vorhaben für die Fallstudien ausgewählt:

1. Bangladesch – Förderung von Sozial- und Umweltstandards in der Industrie (Maßnahme 22)
2. Guatemala – Bildung für Leben und Arbeit (EDUVIDA) (Maßnahme 21)
3. Indonesien – Programm Soziale Sicherung in Indonesien (Maßnahme 23)
4. Malawi – Unterstützung der Umsetzung sozialer Sicherung von absolut Armen (Maßnahme 23)
5. Togo – Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt (Maßnahme 24)

Das methodische Design der Fallstudien wurde in einem gemeinsamen Workshop von DEval-Mitarbeitenden und Gutachterinnen und Gutachtern der GFA Consulting Group erarbeitet und an die spezifischen Gegebenheiten der einzelnen Vorhabens- und Länderkontexte angepasst. In den Fallstudien wurden, soweit möglich, Wirkungen auf Ebene der Rechteinhabenden erfasst. Dafür wurden primär qualitative Methoden genutzt, insbesondere Interviews und Fokusgruppendifussionen. Ergänzend wurden bei den Durchführungs- und Partnerorganisationen vor Ort vorliegende relevante Dokumente und Daten ausgewertet.

### Dokumentenbasierte Analyse von Vorhaben (ergänzt durch Interviews)

Da ein fortgeschrittener Stand der Umsetzung Voraussetzung für die Einbeziehung von Vorhaben in die Fallstudienauswahl war und eine Positivverzerrung vermieden werden sollte, wurden von den neun weiteren im Aktionsplan genannten Vorhaben alle bis auf eines<sup>24</sup> in die Evaluierung einbezogen. Ziel war es, die Erfahrungen und vorläufigen Ergebnisse in diesen Vorhaben in Bezug auf die Stärkung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen zu erfassen. Anhand eines

<sup>20</sup> Dafür wurden ausgewählte Aussagen einer Skala zur Erfassung von „Einstellungen gegenüber Körperbehinderten“ (EKB) verwendet (Seifert/Bergmann, 1983).

<sup>21</sup> Die ausgewählten Fallstudien sollten alle im Aktionsplan abgebildeten Sektoren abdecken. Dies war nur beim Sektor Gesundheit nicht möglich, da das Programm zur Unterstützung des Gesundheitssektors in Tansania das einzige in diesem Sektor ist. Zum Zeitpunkt der Fallstudienauswahl wurde es vom Evaluierungsteam aber so eingeschätzt, dass die Umsetzung noch nicht weit genug fortgeschritten war. Allerdings entsprechen die im Aktionsplan genannten prioritären Sektoren des Aktionsplans nur teilweise den vom BMZ vorgegebenen Schwerpunktbereichen. So werden Vorhaben zur Stärkung sozialer Sicherungssysteme dem Schwerpunktbereich „Gesundheit“ zugeordnet. Dies gilt entsprechend für die Zuordnung der jeweiligen Vorhaben in den Länder-Portfolios.

<sup>22</sup> Einen Bezug zu Handlungsfeld 5 weisen vier Vorhaben auf; dabei haben nur die Vorhaben in Indonesien und in Bangladesch einen hinreichenden Umsetzungsstand und standen zudem nach der Anwendung der Ausschlusskriterien noch zur Verfügung. Der Bezug zu Handlungsfeld 5 besteht in Verbindungen mit den Maßnahmen 15 („Das BMZ beauftragt ein Projekt zur Stärkung von Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen in ausgewählten Partnerländern“) und 16 („Das BMZ unterstützt mindestens zwei Partnerregierungen beim Umsetzungsprozess der VN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“). Um eine angemessene Repräsentation spezifischer Maßnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen sicherzustellen, wurden die Vorhaben in Indonesien und Bangladesch – gegenüber anderen Vorhaben in Asien – bevorzugt in die Fallstudienauswahl einbezogen.

<sup>23</sup> Siehe Anhang 4 für weitere Informationen zur kriterienbasierten Auswahl der Fallstudien.

<sup>24</sup> Aus Sicht des Vorhabens waren die Voraussetzungen für einen Beitrag zur Umsetzung der im Handlungsfeld 5 bzw. 6 aufgeführten Maßnahmen (19 und 20) nicht gegeben, da es keine entsprechende Beauftragung durch das BMZ gab. Insofern war es aus Sicht des Vorhabens nicht gerechtfertigt, den Stand der Umsetzung im Sinne des bisher erzielten Nutzens für Menschen mit Behinderungen im Rahmen der Evaluierung zu bewerten. Aus diesem Grund wurde dieses Vorhaben bei der dokumentenbasierten Vorhabensanalyse (ergänzt durch Interviews) nicht berücksichtigt.

eigens erstellten Designs wurden die Vorhaben mittels Dokumentenanalyse und z. T. ergänzender Interviews mit den jeweiligen Auftragsverantwortlichen der GIZ (bei fünf der acht Vorhaben) analysiert (s. Anhang 9 für weitere Details). Da keine Menschen mit Behinderungen in die Erhebungen einbezogen werden konnten, hat die dokumentenbasierte Vorhabensanalyse im Vergleich zu den Fallstudien einen geringeren Stellenwert, was die Darstellung der Evaluierungsergebnisse zum strategischen Ziel 2 des Aktionsplans (s. Kapitel 3.3) betrifft.

### Analyse vergleichbarer Evaluierungen auf internationaler Ebene

Auf internationaler Ebene existieren einige Evaluierungen, die sich ebenfalls mit der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der EZ beschäftigt haben und vergleichbar mit der Evaluierung des Aktionsplans sind. Zu diesen Evaluierungen gehören:

- Finnland:
  - „Reducing Inequalities – A Human Rights-based Approach in Finland’s Development Cooperation with Special Focus on Gender and Disability“ (Katsui et al., 2014)
  - „Evaluation – Inclusive Education in Finland’s Development Cooperation in 2004–2013“ (Nielson, 2015)
- Norwegen:
  - „Mainstreaming Disability in the new Development Paradigm – Evaluation of Norwegian Support to Promote the Rights of Persons with Disabilities“ (Norad Evaluation Department, 2012)
- Schweden:
  - „Human rights for persons with disabilities; an evaluation of the work plan“ (Ribohn, 2013)
- United Nations Development Programme (UNDP):
  - „Evaluation of Disability Inclusive Development at UNDP“ (UNDP, 2016)

Diese Evaluierungsberichte wurden in der Konzeptionsphase der Evaluierung vom Evaluierungsteam herangezogen, um Anregungen für das zu entwickelnde Vorgehen zu erhalten. Zudem fand in der Auswertungsphase ein Abgleich der Ergebnisse statt.

### 1.2.6 Grenzen des methodischen Vorgehens

Im Folgenden wird dargestellt, warum die Entscheidung für ein bestimmtes Vorgehen in der Evaluierung getroffen wurde, welche möglichen Einschränkungen und Risiken damit verbunden waren und wie diesen begegnet wurde.

### Zuschreibung der beobachteten Veränderungen zum Aktionsplan

Die Umsetzung des Aktionsplans findet im Kontext der breiter angelegten Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen vonseiten der deutschen Bundesregierung aufgrund der Ratifizierung der VN-BRK statt. Veränderungen hinsichtlich der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen EZ können daher sowohl auf den Aktionsplan als auch direkt auf die VN-BRK (ohne dass der Aktionsplan einen Einfluss gehabt hätte) zurückgehen. Wahrscheinlich ist auch, dass die gesamtgesellschaftliche Entwicklung hin zu einer erhöhten Sichtbarkeit und Relevanz des Themas Inklusion, die durch die Ratifizierung der VN-BRK an Fahrt aufgenommen hat, zu einer stärkeren Berücksichtigung des Themas im Kontext der EZ beigetragen hat. Ein Einfluss des Aktionsplans im Sinne monokausaler Wirkungszusammenhänge wird vom Evaluierungsteam daher als wenig wahrscheinlich erachtet. Auch werden im Aktionsplan Vorhaben aufgeführt, deren Implementierung bereits vor dem Beginn seiner Laufzeit begonnen wurde, deren Beauftragung also nicht als Wirkung des Aktionsplans gewertet werden kann. Mit der Aufnahme dieser Vorhaben in den Aktionsplan wurde nach Auffassung des Evaluierungsteams das Ziel verfolgt, bereits bestehendes Engagement zu bündeln und inklusive Referenzvorhaben zu schaffen. Daher wurde in der Evaluierung primär untersucht, welchen Beitrag die durch den Aktionsplan gebündelten Maßnahmen zum Erreichen des Ziels, Inklusion in der deutschen EZ zu verankern, geleistet haben und ob sie im Sinne einer umfassenden Verankerung ausgereicht haben. Die ursächliche Zuschreibung der Veränderungen zum Aktionsplan war hingegen von nachrangigem Interesse.

### Wirkungslogik

Der Aktionsplan ist ein öffentliches Strategiedokument des BMZ. Dadurch war sein Text nach Ansicht des Evaluierungsteams eine geeignete Basis, um die zugrunde liegende Wirkungslogik zu rekonstruieren. Allerdings wurden durch

dieses Vorgehen im Aktionsplan enthaltene Inkonsistenzen in die Wirkungslogik übertragen, beispielsweise die nicht immer logisch nachvollziehbare Zuordnung von Maßnahmen zu Handlungsfeldern. Inkonsistente Formulierungen wurden leicht modifiziert. Zudem wurde die Wirkungslogik den Mitgliedern der Referenzgruppe zur Kommentierung vorgelegt. Sie wurde von der Referenzgruppe als gemeinsame Basis der Evaluierung mitgetragen.

### Teilnahmebereitschaft an Erhebungen

Das Evaluierungsteam war in Bezug auf die Teilnahme an Interviews und Workshops auf die Unterstützung und Kooperation der Stakeholder angewiesen. Auf Anfragen für Interviews, Workshops, Fokusgruppensitzungen oder auch die Onlinebefragung gab es aber zumeist nur eine geringe Resonanz. Die geringe Teilnahmebereitschaft spiegelt nach Ansicht des Evaluierungsteams die Nischenstellung wider, die dem Thema Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen EZ noch immer zukommt. Dank der Unterstützung engagierter Personen in allen befragten Organisationen konnten genügend Teilnehmende für die Befragungen rekrutiert werden, sodass die geplanten Datenerhebungen in einem zufriedenstellenden Maße umgesetzt und damit valide Erkenntnisse gewonnen werden konnten. Eine Aussage über diejenigen, die zu einer Teilnahme nicht bereit waren, ist nicht möglich. Diese Selbstselektion muss bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden.

### Inklusivität

Für das Evaluierungsteam wurden an verschiedenen Stellen im Evaluierungsprozess Grenzen der Umsetzung von Inklusion deutlich. So fand die Teilnahme eines potenziellen Referenzgruppenmitglieds mit kognitiver Beeinträchtigung an den Referenzgruppensitzungen auf eigenen Wunsch und Verweis auf den Aufwand des Übersetzungsprozesses nicht statt. Außerdem konnten trotz intensiver Bemühungen keine Expertinnen und Experten, die über Erfahrungen mit einer eigenen Behinderung verfügt hätten, als Peer Reviewer für die Evaluierung gewonnen werden. Dass dies wünschenswert gewesen wäre, zeigte sich im Rahmen der Fallstudie zur sozialen Sicherung in Malawi, die in Zusammenarbeit mit einem malawischen Evaluator mit Behinderung durchgeführt wurde. Das Evaluierungsteam war jedoch bestrebt, die Inklusivität des

Evaluierungsprozesses über den Referenzgruppen- und Peer-Review-Prozess, die Einbindung von SVO von Menschen mit Behinderungen in die Fallstudien, über die Reflexion der in Malawi gewonnenen Erfahrungen sowie insbesondere durch zahlreiche Interviews, Workshops und Befragungen, in denen Menschen mit Behinderungen unmittelbar zu Wort kamen, so weit wie möglich sicherzustellen bzw. zumindest die entstehenden Begrenzungen zu reflektieren.

### Benchmarking

Ein Benchmarking oder ein Abgleich mit „best practices“ anderer Bundesministerien oder öffentlicher Institutionen zur Beurteilung der Zielerreichung im strategischen Ziel 1 wäre denkbar gewesen, wurde aber in der Konzeptionsphase der Evaluierung verworfen. Ein Abgleich mit einem vergleichbaren Setting, z. B. in einem anderen Ministerium (etwa dem BMAS), hätte sich unter anderem aufgrund der Zugänglichkeit interner Informationen schwierig gestaltet. Statt dessen wurde die Zielerreichung primär aufgrund der Einschätzungen der Mitarbeitenden mit Behinderungen sowie der Schlüsselpersonen im BMZ ermittelt.

## 1.3

### Umfeld des Aktionsplans

#### 1.3.1 Politisches und normatives Umfeld des Aktionsplans Inklusion

Etwa 80 Prozent der Menschen mit Behinderungen lebten 2010 nach Angaben des Weltbehinderungsberichts in den sogenannten Entwicklungsländern (WHO und WB, 2011). Etwa die Hälfte der Behinderungen sind direkt auf Armut zurückzuführen (DFID, 2000). Dieser Zusammenhang zwischen Behinderung und Armut unterstreicht die Bedeutung einer inklusiven Gestaltung der deutschen EZ. Die VN-BRK liefert hierfür mit dem Artikel 32 zur internationalen Zusammenarbeit (siehe Kasten) den menschenrechtlich-normativen Rahmen. Die Inklusion von Menschen mit Behinderungen ist zudem auch in entwicklungspolitischen Strategien auf der multilateralen Ebene verankert, etwa in den nachhaltigen Entwicklungszielen (SDGs) und im Abschlussdokument der Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung von Addis Abeba. Im Folgenden wird der Kontext des Aktionsplans, bestehend aus den aktuell verfügbaren Informationen über die Lebenssituation von Menschen mit

Behinderungen weltweit und dem politischen und rechtlich-normativen Umfeld, näher erläutert.

Der World Report on Disability von 2011 stellt nach wie vor eine der Hauptdatenquellen zur Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen dar. Er identifizierte vor allem Ungleichheiten in der Gesundheitsversorgung, in der Schulbildung und im Zugang zu Beschäftigung – drei Bereiche, die auch von den Schwerpunktsektoren des Aktionsplans Inklusion abgedeckt werden. Für den Zugang behinderter Menschen zur Gesundheitsversorgung verweist der Bericht insbesondere auf fünf Barrieren: die Zugänglichkeit, die Erschwinglichkeit, die Verfügbarkeit, die Qualität und die (kulturelle) Annehmbarkeit von Gesundheitsdienstleistungen (WHO und WB, 2011). Hinsichtlich der Bildungschancen werden Kinder mit Behinderungen diskriminiert, indem sie entweder gar keinen Zugang zu Bildung erhalten oder nur in Sonderschulen unterrichtet werden. Dabei gelten Kinder mit geistiger Beeinträchtigung als besonders diskriminiert. Andere Dimensionen – wie eine ländliche Umgebung – können diese Ungleichheiten im Sinne intersektionaler Diskriminierungen<sup>25</sup> noch verstärken (WHO und WB, 2011). Zudem stellt der Bericht fest, dass die Beschäftigungsquoten behinderter Menschen in vielen Ländern weit hinter denen der Gesamtbevölkerung zurückbleiben. Dies verletzt das Recht auf wirtschaftliche Teilhabe behinderter Menschen.

Verfügbarkeit und Qualität von Daten zur Situation von Menschen mit Behinderungen sind von Land zu Land sehr unterschiedlich. Ausgrenzungen und die damit verbundene geringe Sichtbarkeit behinderter Menschen auch in Statistiken führen ebenso wie unterschiedliche Definitionen von „Behinderung“ dazu, dass Behinderungsquoten nur schwer vergleichbar sind und auch die Qualität disaggregierter Informationen sich stark unterscheidet (WHO und World Bank, 2011). Zunehmend wird jedoch, unter anderem im Fragenkatalog der sogenannten Washington Group on Disability Statistics (2011), zur Messung von Behinderung, die Datenerfassung standardisiert und Behinderung auf Basis des ICF-Ansatzes<sup>26</sup> definiert. Die VN-BRK, die im folgenden Abschnitt behandelt wird, greift das Problem der fehlenden disaggregierten Daten auf, indem sie der

Statistik und Datensammlung zu Menschen mit Behinderungen einen eigenen Artikel widmet (Artikel 31).

### Die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen

Die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen formuliert die allgemeinen Menschenrechte, wie sie bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte festgeschrieben wurden, für Menschen mit Behinderungen aus. Sie benennt also keine Sonderrechte, sondern präzisiert die universellen Menschenrechte aus der Perspektive von Menschen mit Behinderungen und konkretisiert die staatlichen Verpflichtungen, diese Rechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Im Kontext von Behinderung steht der Rechtsansatz für einen Paradigmenwechsel im Denken über Behinderung: Menschen mit Behinderungen sind nicht länger passive Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen und auf staatliche Fürsorge angewiesen. Sie sind Rechtssubjekte, denen gegenüber Staaten menschenrechtliche Verpflichtungen zu erfüllen haben. Zentraler Ausgangspunkt für die VN-BRK ist die jedem Menschen innewohnende Menschenwürde (Artikel 3, Absatz a).

Die VN-BRK enthält darüber hinaus mit Artikel 32 als erste Menschenrechtskonvention einen eigenen Artikel zur internationalen Zusammenarbeit zwischen Staaten. Die Vertragsstaaten erkennen darin die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen an. Damit besteht auch für Deutschland die Verpflichtung, im Rahmen der EZ die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu stärken und insbesondere sicherzustellen, dass Entwicklungsprogramme Menschen mit Behinderungen in Partnerländern einbeziehen und für sie zugänglich sind.

Die im Jahr 2006 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete Behindertenrechtskonvention

<sup>25</sup> Zum Intersektionalitätskonzept siehe Crenshaw (1989), Jacob, Köbsell und Wollrad (2010) oder Winker und Degele (2009).

<sup>26</sup> ICF steht für „International Classification of Functioning, Disability and Health“ und bietet eine universelle konzeptionelle Basis für die Beschreibung von Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit. Sie basiert auf dem bio-psycho-sozialen Modell und ist insofern kompatibel mit der VN-BRK, als sie Behinderung als Wechselwirkung zwischen individuellen Beeinträchtigungen und gesellschaftlichen Barrieren begreift (Knospe und Papadopoulos, 2015, S. 81).

(VN-BRK, 2008; siehe Kasten)<sup>27</sup> ist daher auch das zentrale Referenzdokument für die Bewertung des Aktionsplans. In ihr manifestiert sich ein Paradigmenwechsel, der auch für die EZ von Bedeutung ist. Basierten Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen traditionell auf karitativen und Wohltätigkeitsüberlegungen, stellt die VN-BRK explizit die Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in den Mittelpunkt. Sie bezieht sich dabei auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948) und zwei rechtlich bindende Abkommen: den Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966) und den Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966)<sup>28</sup>. Letzterer unterstreicht auch an mehreren Stellen Chancen und Verantwortlichkeiten der internationalen Zusammenarbeit für die Umsetzung dieser Rechte und ist damit ebenfalls als Bezugspunkt für die extraterritorialen Verpflichtungen Deutschlands relevant (UN, 1991). Zentrales Element der VN-BRK ist die jedem Menschen innewohnende Menschenwürde (Artikel 3, Abs. a). Die VN-BRK zeichnet sich außerdem durch einige entscheidende Besonderheiten und Schwerpunktsetzungen aus. Durch ihren partizipativen Entstehungsprozess, an dem viele SVO und Menschen mit Behinderungen aus aller Welt teilgenommen haben, besitzt sie ein besonderes Maß an Legitimität (UN 2016). Dieser partizipative Prozess entspricht auch der im Zuge der Erarbeitung der VN-BRK entstandenen Forderung der Behindertenrechtsbewegung „Nichts über uns ohne uns!“ (UN, 1991, S. 4). Die Partizipation von Menschen mit Behinderungen wurde dementsprechend auch an verschiedenen Stellen im Text der VN-BRK verankert, am prominentesten in Artikel 4, Absatz 3 (s. u.), in dem es um die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in Entscheidungsprozesse geht.

Die VN-BRK ist in dreierlei Hinsicht für die deutsche Entwicklungspolitik, das BMZ als Pflichtenträger und für den Aktionsplan relevant (s. Kapitel 1.2.2). Erstens unterstreicht die VN-BRK die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen (Präambel, Buchstabe I) und regelt die entsprechenden extraterritorialen Pflichten der Vertragsstaaten unter anderem in

einem eigenen Artikel zur internationalen Zusammenarbeit<sup>29</sup>, der auch die EZ betrifft. Entwicklungsprogramme, die unter deutscher Beteiligung umgesetzt werden, müssen dementsprechend, Menschen mit Behinderungen einbeziehen und für sie zugänglich sein (Artikel 32). Zweitens wurde die VN-BRK von allen Partnerländern ratifiziert, die im Aktionsplan genannt sind. Gegenüber Menschen mit Behinderungen in Partnerländern der EZ sind die jeweiligen Regierungen die primären Pflichtenträgendenden. Sie sollen „unter Ausschöpfung [ihrer] verfügbaren Mittel“ Maßnahmen zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von Menschen mit Behinderungen treffen. Diese Umsetzungsbemühungen sollten „erforderlichenfalls“ durch die internationale Zusammenarbeit unterstützt werden. Die Evaluierung bezieht sich also hinsichtlich der Rolle des BMZ in der Unterstützung von Verpflichtungen der Partnerregierungen auf die VN-BRK, ohne die primären Verpflichtungen dieser Partnerregierungen in Frage zu stellen. Daher bilden die Vorgaben der VN-BRK auch in ihrer Gesamtheit, etwa in ihren Artikeln zu spezifischen Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen oder bezüglich übergreifender Vorgaben wie zur Zugänglichkeit (Artikel 9) oder zur Bewusstseinsbildung (Artikel 8), einen wichtigen Bezugspunkt. Dieser letzte Aspekt kommt insbesondere bei der Bewertung konkreter Vorhaben in den Handlungsfeldern 5 und 6 zum Tragen (s. Kapitel 3.3). Drittens ist die VN-BRK als Bezugspunkt für das strategische Ziel 1 wichtig, bei dem das BMZ in seiner Rolle als primärer Pflichtenträger bewertet wird. Insbesondere übergreifende Vorgaben sowie der Artikel 27 (Arbeit und Beschäftigung) sind für diesen Bereich der Evaluierung von Bedeutung.

Relevant für die Empfehlungen der Evaluierung sind auch die abschließenden Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, der im Kontext des Staatenberichtsverfahrens von Seiten des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen verabschiedet wurde. In ihren Empfehlungen für die internationale Zusammenarbeit wird die inklusive Ausgestaltung der gesamten EZ gefordert, wobei ein Schwerpunkt auf dem Schaffen von Voraussetzungen liegt, um

<sup>27</sup> In der Evaluierung wurde die deutsche Übersetzung der *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* der Vereinten Nationen durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS, 2011b) zugrunde gelegt.

<sup>28</sup> Des Weiteren nennt die BRK das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes und das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen.

<sup>29</sup> Von besonderer Bedeutung hinsichtlich der extraterritorialen Verpflichtungen ist auch Artikel 11 („Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen“), auf den hier jedoch aufgrund des Schwerpunkts der Evaluierung nicht näher eingegangen wird.

Haushaltsmittel für Beiträge zur Realisation der Rechte von Menschen mit Behinderungen in der EZ bereitzuhalten. Die Erhebung behinderungsspezifischer Daten bildet einen weiteren Schwerpunkt (Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention, 2015).

Auch die Berichte der Sonderberichterstatterin zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen – etwa zur politischen Partizipation von Menschen mit Behinderungen (UN, 2016a) – und die Allgemeinen Bemerkungen des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen dienen einer Auslegung der VN-BRK. Bislang sind zu vier Artikeln Kommentierungen des Fachausschusses erschienen – zur Gleichen Anerkennung vor dem Recht (Artikel 12) (UN, 2014a), zur Barrierefreiheit (Artikel 9) (UN, 2014b), zu Frauen und Mädchen mit Behinderungen (Artikel 6) (UN, 2016b) und zum Recht auf inklusive Bildung (Artikel 24) (UN, 2016c). Von sektorübergreifender Bedeutung für die Bewertung des Aktionsplans ist die thematische Studie des UN-Menschenrechtsausschusses zur Rolle der internationalen Zusammenarbeit in der Unterstützung nationalstaatlicher Bemühungen zur Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN, 2010).

Insbesondere für das strategische Ziel 1, das sich auf das BMZ als Arbeitgeber bezieht, sind deutsche Gesetze, Strategien und Verordnungen maßgeblich. Bereits im deutschen Grundgesetz (GG) ist ein Nichtdiskriminierungsgebot verankert (Artikel 3 GG). Darüber hinaus bestehen besondere gesetzliche Regelungen und Verordnungen für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen und spezifisch für ihre Teilhabe als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Dienststellen und Einrichtungen der Bundesverwaltung, die auch für das BMZ gelten. Relevante Gesetze sind insbesondere das Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen (SGB IX) – sowie das ab 2017 stufenweise in Kraft tretende Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG), das in Artikel 1 eine Neufassung des SGB IX vorsieht. Die VN-BRK gab laut Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) „wichtige Impulse für die Überlegungen zu einem neuen Bundesteilhabegesetz“ (BMAS, 2017). Inwiefern das BTHG die VN-BRK berücksichtigt und umsetzt, wird allerdings kontrovers diskutiert (DIMR, 2016). Wichtig sind

weiterhin das Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz – BGG), das Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts und das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG). Darüber hinaus sind spezifische Verordnungen relevant, insbesondere die Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (BITV 2.0). Der Aktionsplan verweist insofern auf diese normativen Vorgaben, als das BMZ sich nicht nur zum Ziel setzt, bestehende Vorgaben umzusetzen, sondern auch, über diese hinauszugehen: „Das BMZ setzt diese gesetzlichen Vorgaben bereits um und wird sein Engagement mit diesem Aktionsplan weiter ausbauen“ (BMZ, 2013a, S. 7).

Zudem muss der Aktionsplan im Kontext der breiteren Umsetzungsstruktur der VN-BRK durch die Bundesregierung betrachtet werden. Dabei ist insbesondere der Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der VN-BRK in Deutschland zu nennen (NAP 1.0) (BMAS, 2011a), der nach einer Evaluierung als NAP 2.0 im Jahr 2016 neu aufgelegt wurde (BMAS, 2016). In beiden wird Bezug auf die EZ genommen, wobei der Aktionsplan Inklusion des BMZ im NAP 1.0 noch nicht explizit erwähnt, im NAP 2.0 aber angesprochen wird. Die nationalen Aktionspläne gehen neben den Vorgaben der Konvention auch auf die kontextspezifischen Empfehlungen des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Deutschland ein.

Reflektiert sind die normativen Vorgaben zur Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen auch in den nachhaltigen Entwicklungszielen (SDGs). Hierin besteht ein deutlicher Fortschritt gegenüber den im Jahr 2000 verabschiedeten Millenniumsentwicklungszielen, in denen Menschen mit Behinderungen nicht erwähnt waren (Weigt, 2015). Seit ihrer Verabschiedung im September 2015 bilden die SDGs mit ihrer Handlungsmaxime „Leave no one behind“ und der Forderung, Ungleichheit in und zwischen Staaten zu reduzieren (Ziel 10), eine wesentliche Grundlage für die Ausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik. Im Abschlussdokument „Transformation unserer Welt: Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ wird neben Ziel 10 (insbesondere 10.2) in sieben weiteren Zielen explizit Bezug auf Menschen mit Behinderungen genommen (UN, 2015b). Die Agenda unterstreicht ganz allgemein



die Relevanz der Menschenrechte und menschenrechtlichen Prinzipien wie Nichtdiskriminierung und Empowerment in Bezug auf Menschen mit Behinderungen für die zukünftige Entwicklung. Sie enthält jedoch auch Zielvorgaben in einzelnen Sektoren, etwa mit Blick auf diskriminierungsfreie Bildungschancen, den Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Erwerbschancen sowie zu öffentlichen Transportmitteln und zu sicheren, inklusiven und barrierefreien öffentlichen Anlagen. Darüber hinaus fordert die Agenda 2030 die Entwicklung von Kapazitäten zur Erhebung qualitativ hochwertiger und aktueller disaggregierter Daten, die über die Situation von Menschen mit Behinderungen Auskunft geben können. Letzteres ist insbesondere in der laufenden Diskussion zum Monitoring der SDGs und zu den dafür zu entwickelnden Indikatoren relevant. Bislang zeichnet sich ab, dass sich die explizite Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen auch hier niederschlägt. Im Abschlussdokument der Internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Addis Abeba ist die Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen ebenfalls verankert (UN, 2015c).

Den politischen Rahmen des Aktionsplans bilden weiterhin menschenrechtliche Vorgaben für die deutsche EZ, allen voran das Strategiepapier „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“ (BMZ, 2011). Es verankert menschenrechtsbasierte Ansätze in der deutschen EZ und bildet den „konzeptiellen Rahmen“ des Aktionsplans (BMZ, 2013a). Diese Strategie wird auch durch den „Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschl. Gender, bei der Erstellung von Programmorschlägen der deutschen staatlichen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit“ operationalisiert, der in der Maßnahme 9 des Aktionsplans angesprochen wird (s. Kapitel 3.1; BMZ, 2013a; BMZ, 2013b).

### 1.3.2 Der Aktionsplan vor dem Hintergrund der Strategien anderer Geber

Die Erklärung zu den Rechten behinderter Menschen (1975), das Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen (1982), die anschließende Dekade der Menschen mit Behinderungen (1983–1992) und die Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen (1993) stellen auf internationaler Ebene die Meilen-

steine dar, die für die Rechte von Menschen mit Behinderungen vor Inkrafttreten der VN-BRK im Jahr 2008 relevant waren. Die schwache Verankerung des Themas in der internationalen Zusammenarbeit zeigte sich jedoch noch 2000 in der bereits genannten Tatsache, dass Menschen mit Behinderungen in den Millenniumsentwicklungszielen nicht berücksichtigt wurden (Weigt, 2015).

Die einzelnen Geber befinden sich nach Verabschiedung der VN-BRK in vergleichbaren Stadien des Verankerungsprozesses: Anfangen mit USAID (1997), haben seit Ende der 1990er Jahre zahlreiche Geber das Thema Behinderung in ihre strategischen Vorgaben und Leitlinien integriert (Lord et al., 2010). Für die Kontextualisierung des Aktionsplans ist es wichtig, diese Strategien anderer Geber heranzuziehen und vergleichend zu betrachten.<sup>30</sup> Da aufgrund ihrer unterschiedlichen Funktion und Verbindlichkeit nicht alle Strategien uneingeschränkt vergleichbar sind, sollen hier drei herausgehoben werden, für die dies am ehesten zutrifft: das Sida-Arbeitsprogramm „Human Rights for Persons with Disabilities“ (Sida, 2009), die DFAT-Strategie „Development for All 2015–2020“ (DFAT, 2015) und die DFID-Rahmenbestimmung „Disability Framework – One Year On Leaving No One behind“ (DFID, 2015).<sup>31</sup>

Zusammenfassend lässt sich dazu Folgendes feststellen: In der Formulierung weist der Aktionsplan Gemeinsamkeiten mit anderen Strategien auf. Dies betrifft insbesondere den Bezug zum Twin Track Approach, den Stellenwert der Partizipation von Menschen mit Behinderungen und die menschenrechtliche Ausrichtung. Allerdings bewirken der geringe Systematisierungsgrad und die unklare Stellung zwischen politischer Strategie und Maßnahmenplan, dass strategische Priorisierungen und damit auch die Zusammenhänge zwischen Maßnahmen, Unterzielen und übergreifenden Zielen weniger konkret bleiben als bei anderen Strategien. Der Aktionsplan bleibt zudem mit Blick auf Statistik und Datensammlung unkonkret und weist wenig intersektionelle Bezüge – einschließlich zu mehrdimensionaler Diskriminierung und Ungleichheit – auf. Hier bleibt er hinter den Strategien anderer Geber zurück. Positiv hervorzuheben ist, dass der Aktionsplan im Gegensatz zu den anderen Strategien Verpflichtungen des BMZ als

<sup>30</sup> Eine vertiefende Betrachtung des Aktionsplans vor dem Hintergrund vergleichbarer Strategien anderer Geber findet sich im Anhang 7.

<sup>31</sup> Eingeschränkt wird die Vergleichbarkeit dieser Strategien mit dem Aktionsplan dadurch, dass zumindest Letztere im Gegensatz zum Aktionsplan jeweils bereits auf einer Vorgängerstrategie aufbauen konnten.



primärer Pflichtenträger gegenüber Mitarbeitenden mit Behinderungen durch ein eigenes strategisches Ziel stärker in den Vordergrund stellt. Grundsätzlich muss mitbedacht werden, dass die Strategien von DFAT und DFID im Gegensatz zum Aktionsplan von Vorgängerstrategien und Lernerfahrungen profitieren konnten und dass das Arbeitsprogramm von Sida nur bedingt mit dem Aktionsplan vergleichbar ist, da es zusätzlich zu seiner Funktion als Maßnahmenplan nicht die Funktion einer politischen Strategie erfüllen sollte.

### 1.3.3 Inklusion im Kontext der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Abgesehen vom internationalen Umfeld ist auch die Einbettung des Aktionsplans in das deutsche EZ-System aussagekräftig für seine Bewertung. Dazu soll hier veranschaulicht werden, welchen Stellenwert das Thema in der deutschen EZ hat, wo Inklusion in der deutschen EZ institutionell verortet ist und welche relevanten Stakeholder es gibt: Noch in den 1990er Jahren wurde das Thema Behinderung im Gesundheitssektor behandelt. Zum ersten Mal erwähnt wurde es 1999 daher auch im Sektorkonzept Gesundheit und anschließend 2002 in einem Positionspapier zu sozialen Sicherungssystemen (Weigt, 2015). Aus menschenrechtlicher Sicht ist das Thema erst 2006 im vom BMZ in Auftrag gegebenen Positionspapier „Entwicklung und Behinderung. Ein Beitrag zur Stärkung der Belange von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ auf der Ebene entwicklungspolitischer Strategien bearbeitet worden. Zu dieser Zeit war das Thema jedoch nach wie vor im Bereich der sozialen Sicherung angesiedelt (GIZ, 2016a). Die veränderte Zuständigkeit für Inklusion im BMZ (sie liegt seit 2015 beim Menschenrechtsreferat) ist Ausdruck des in der VN-BRK manifestierten Paradigmenwechsels vom medizinisch-karitativen hin zum menschenrechtlichen Modell von Behinderung, das eher auf das Empowerment von Menschen mit Behinderungen zielt. Dies entspricht auch der klaren menschenrechtlichen Ausrichtung des Aktionsplans. Wie andere Menschenrechtsthemen wird Inklusion im Aktionsplan als sektorübergreifendes Querschnittsthema definiert und als solches auch im BMZ und in den Durchführungsorganisationen verstanden. Dieser Querschnittscharakter des Themas bringt spezifische Herausforderungen bezüglich seiner Verankerung mit sich, die in Kapitel 3.1 näher beleuchtet werden.

Im Zuge der Entwicklung des Aktionsplans bildete das BMZ das sogenannte Thementeam, das eine beratende Rolle einnahm (s. Kapitel 5). Im Thementeam sind neben dem BMZ, den beiden Durchführungsorganisationen KfW und GIZ sowie Engagement Global und dem Deutschen Institut für Menschenrechte vor allem zivilgesellschaftliche Akteure vertreten: zum einen Nichtregierungsorganisationen (NRO), die im Bereich Entwicklung und Behinderung tätig sind, wie die CBM, Handicap International, bezev und die Johanniter Unfallhilfe, zum anderen deutsche Selbstvertretungsorganisationen (SVO) wie der Deutsche Gehörlosen-Bund oder das Zentrum für selbstbestimmtes Leben e. V. Die Zusammenarbeit des Thementeam wurde in einem Memorandum of Understanding geregelt (MoU). Als zweites Format wurden die Runden Tische zur Einbindung eines breiteren Spektrums von Stakeholdern eingeführt. An den Runden Tischen nahmen teilweise auch Vertreterinnen und Vertreter von DPO aus Partnerländer teil.

Für die Verankerung von Inklusion in der staatlichen EZ sind darüber hinaus die beiden Durchführungsorganisationen GIZ und KfW relevant. In der GIZ sind vor allem zwei Organisationseinheiten für die Umsetzung von Inklusion verantwortlich: das Kompetenzcenter Soziale Sicherung im Fach- und Methodenbereich sowie das Sektorvorhaben Inklusion. Der Fach- und Methodenbereich nimmt innerhalb der GIZ eine beratende Rolle in der operativen Umsetzung ein (Regionalbereiche und Außenstruktur bzw. einzelne Vorhaben); seine unterstützende Funktion bezieht sich auf die Konzeption von Vorhaben, auf Prüfmissionen und Projektevaluierungen sowie auf die Qualitätssicherung. Die zweite zentrale Stelle, das Sektorvorhaben Inklusion, ist vor allem in der BMZ-Beratung aktiv, aber im Auftrag des BMZ sowie auf Anfrage auch in der Beratung einzelner Vorhaben, in der Beratung zu sektorspezifischen, übergeordneten und institutionellen Prozessen sowie in der Sensibilisierung von Mitarbeitenden.

In der KfW ist im Kompetenzcenter LGc4 „Entwicklung, Governance und Frieden“ die Position einer Sektorökonomin bzw. eines Sektorökonom für menschenrechtliche Fragen und Beratung vorgesehen. Die Verantwortung für die Umsetzung menschenrechtsrelevanter Vorgaben des BMZ liegt dezentral in den Regionalbereichen. Darüber hinaus hat das Kompetenzcenter LGc6 „Umwelt- und Sozialverträglichkeit“ eine Rolle mit

Blick auf die Prüfung menschenrechtlicher Wirkungen und Risiken im Zuge der Projektvorbereitung. Betrachtet man den Aktionsplan Inklusion, fällt der insgesamt geringere Bezug zur finanziellen Zusammenarbeit (FZ) im Vergleich zur technischen Zusammenarbeit (TZ) auf. Am deutlichsten spiegelt sich dies in der Tatsache wider, dass nur bei fünf der 14 in den Handlungsfeldern 5 und 6 genannten bilateralen Vorhaben ein Beitrag der FZ gegeben ist.

Schließlich gehört zum Umfeld des Aktionsplans auch Engagement Global, auf dessen Arbeit zur Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements sich zwei Maßnahmen des Aktionsplans beziehen (Maßnahmen 38 und 40).

#### 1.3.4 Portfolioübersicht

Anders als im Falle der Kennungen zu Geschlechtergerechtigkeit oder partizipativer Entwicklung und guter Regierungsführung gibt es keinen einheitlichen Kennzeichnungsmechanismus für den Inklusionsbezug von Vorhaben. Damit ist auch eine systematische Erfassung inklusiver Vorhaben nicht möglich.<sup>32</sup> Die Portfolioübersicht basiert daher auf Selbstauskünften des BMZ bzw. der Durchführungsorganisationen zur Inklusionsrelevanz der verschiedenen Vorhaben der staatlichen bilateralen EZ. Quellen für die Zusammenstellung des Portfolios sind zum einen anlassbezogene Darstellungen, etwa Antworten auf parlamentarische Anfragen, zum anderen Informationen des Sektorvorhabens Inklusion. Hierbei ist anzumerken, dass die Qualität des Inklusionsbezugs der Vorhaben vom Evaluierungsteam nur überprüft werden konnte, wenn Vorhaben im Aktionsplan genannt wurden. Einschränkend ist außerdem anzumerken, dass die Liste auch Vorhaben enthält, bei denen der Bezug zu Menschen mit Behinderungen auf Basis der Evaluierungsergebnisse nur als indirekt eingeschätzt werden kann (s. Kapitel 3.3). Dies macht deutlich, dass Kriterien zur Definition inklusiver Vorhaben fehlen.

Idealerweise und im Sinne des Twin Track Approach ist zwischen Vorhaben, die schwerpunktmäßig auf die Förderung von Inklusion von Menschen mit Behinderungen ausgerichtet sind, und Vorhaben, die Inklusion als Querschnittsthema durchgehend oder punktuell berücksichtigen, zu unterscheiden.<sup>33</sup>

Allerdings gibt es nur zwei Vorhaben, in denen die Stärkung von Inklusion schwerpunktmäßig gefördert wird: das Sektorvorhaben „Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ und das Vorhaben „Regionale Beratung zur Unterstützung der Umsetzung des BMZ-Aktionsplans zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ in Kambodscha. In Asien (Bangladesch), Subsahara-Afrika (Tansania) und in Lateinamerika (Brasilien) gibt es außerdem jeweils eine integrierte Fachkraft (IF), die spezifische Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen umsetzt. Es handelt sich bei den IF um ein spezielles Arbeitsverhältnis in der EZ. Der Einsatz einer IF wird zwar im Auftragsverfahren zwischen dem BMZ und den DO als Vorhaben behandelt, als Personalinstrument ist er jedoch in Umfang und Zielvorgaben nicht mit komplexen Programmen der bilateralen Zusammenarbeit vergleichbar. Um die Vergleichbarkeit der dargestellten Vorhaben zu gewährleisten, werden IF in der Übersicht weiter unten daher nicht berücksichtigt.

Bislang ist es nicht möglich, die Gesamtkosten von Vorhaben detailliert nach einzelnen Aktivitäten aufzuschlüsseln, sodass die für Inklusion spezifisch eingesetzten Ausgaben nicht berechnet werden konnten. Dies hat Auswirkungen auf die Angaben zum Fördervolumen. In den vorliegenden Aufstellungen, die zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen erstellt wurden, wird jeweils der gesamte Auftragswert als „Ausgabe für Inklusion“ gekennzeichnet. Da kaum reine Inklusionsvorhaben existieren, stellt der Beitrag eines Vorhabens zum Mainstreaming von Inklusion jedoch in den allermeisten Fällen nur ein Ziel neben anderen dar. Faktisch wird somit häufig nur ein geringer Teil der Mittel für unmittelbar inklusionsbezogene Aktivitäten eingesetzt. Wird der gesamte Auftragswert als „inklusionsbezogener“ Anteil der Auftragssumme angesetzt, ergibt sich eine unrealistische Darstellung. Bei Vorhaben mit einem Gesamtauftragswert im zweistelligen Millionenbereich entstehen somit extreme Verzerrungen, denn das angegebene Fördervolumen suggeriert einen viel größeren Beitrag zum Mainstreaming von Inklusion, als es den tatsächlich dafür eingesetzten Mitteln entspricht.

Mit Stand Mai 2015 betrug der Gesamtauftragswert der laufenden Vorhaben der staatlichen bilateralen TZ mit Bestandteilen

<sup>32</sup> Die Herausforderung fehlender Erfassungsmechanismen wird auch in Evaluierungen anderer Geber thematisiert (Nielson, 2015).

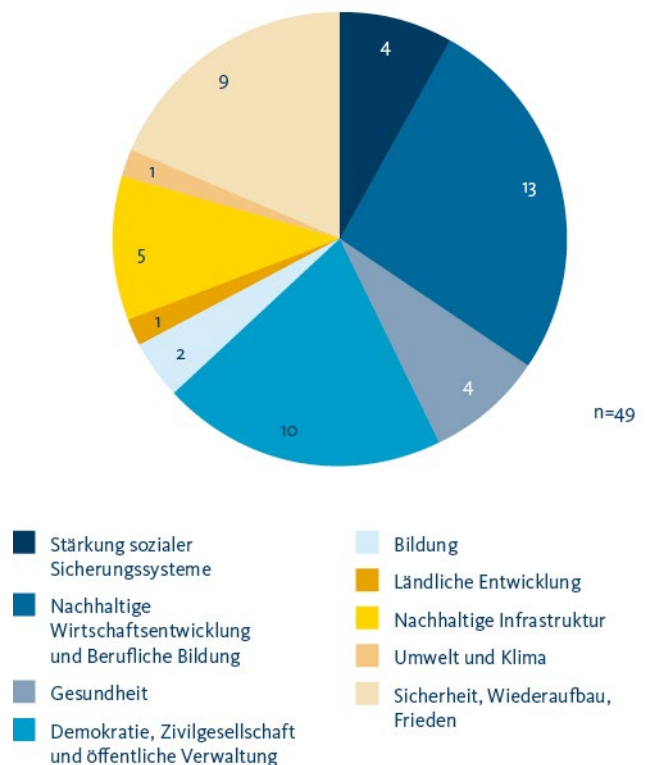
<sup>33</sup> Eine solche Aufteilung weist z. B. die Evaluierung zu behinderungsinklusiven Entwicklungsmaßnahmen bei UNDP auf (UNDP, 2016).

zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen 259,2 Millionen Euro<sup>34</sup>. Für die Zeit vor der Umsetzung des Aktionsplans Inklusion (2009–2012) lag das Fördervolumen bei insgesamt 160,6 Millionen Euro, wovon 26,7 Millionen Euro Maßnahmen betrafen, die von nichtstaatlichen und kirchlichen Trägern bzw. deren Partnerorganisationen durchgeführt wurden. Betrachtet man den Zeitraum von 2013 bis 2015 (bis einschließlich 30.06.15) und damit einen wesentlichen Teil der Laufzeit des Aktionsplans, so betrug das zusätzliche Fördervolumen 145,2 Millionen Euro, wovon wiederum 11,7 Millionen Euro Maßnahmen betrafen, die von nichtstaatlichen und kirchlichen Trägern bzw. deren Partnerorganisationen durchgeführt wurden. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass in dem Betrag von 145,2 Millionen Euro auch Beauftragungen für Folgephasen von Vorhaben enthalten sind, die bereits vor Inkrafttreten des Aktionsplans begonnen hatten. Eine genaue Aufschlüsselung zwischen Neuvorhaben und Folgephasen von laufenden Vorhaben ist auf der Basis der vorliegenden Daten nicht möglich. Wie groß die jeweiligen Anteile dieser Ausgaben sind, die tatsächlich für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen ausgegeben wurden, kann, wie oben dargestellt, nicht identifiziert werden. Es ist aber zu vermuten, dass es sich nur um einen geringen Teil dieser Mittel handelt (Deutscher Bundestag, 2015a, 2015b).

Für die Förderung spezifischer Vorhaben zur Inklusion wurden in den Jahren 2013 und 2014 17,2 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Diese beinhalteten auch Mittel, die vom BMZ über andere Titel – beispielsweise Forschung oder "Funds in Trust" – ausgereicht wurden. Diese spezifischen Maßnahmen standen in direktem Bezug zu den im Aktionsplan definierten Maßnahmen (Deutscher Bundestag, 2015b). Der Angebotspreis des Sektorvorhabens wurde 2016 mit 1,81 Millionen Euro angegeben (GIZ, 2016b). Der Angebotspreis des oben genannten Vorhabens „Regionale Beratung zur Unterstützung der Umsetzung des BMZ-Aktionsplans zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ in Kambodscha betrug 370.000 Euro (GIZ, 2013).

Die folgenden Ausführungen zur regionalen und sektoralen Verteilung der TZ-Vorhaben mit Inklusionsbezug basieren auf Selbstauskünften der GIZ. Die GIZ geht für 2016 von 49

**Abbildung 3: Sektoriale Verteilung der inklusiven Vorhaben**

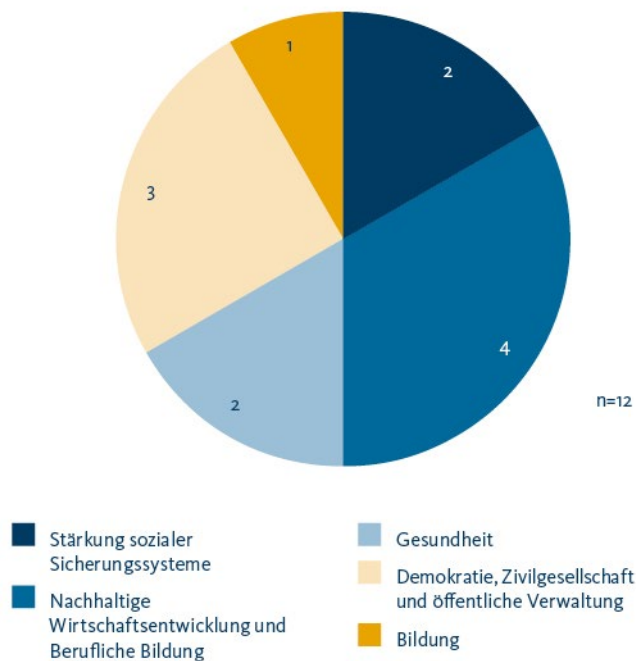


beauftragten TZ-Vorhaben mit Inklusionsbezug aus. Einschränkung ist zu sagen, dass in diesen 49 Vorhaben auch solche enthalten sind, bei denen der Inklusionsbezug vor dem Hintergrund der Evaluierungsergebnisse als gering bewertet werden kann – etwa das Menschenrechtsvorhaben in Uganda (s. Kapitel 3.3.2 und 3.3.5). Zusätzlich gibt es neun Globalvorhaben bzw. überregionale Vorhaben mit Inklusionsbezug und weitere fünf Regionalvorhaben, die hier nicht mit abgebildet werden. Das Sektorvorhaben Inklusion und die Regionalberatung Asien werden ebenso wenig berücksichtigt wie die drei integrierten Fachkräfte, die mit einem inklusionsspezifischen Auftrag eingesetzt wurden. Die 49 Vorhaben mit Inklusionsbezug schließen die im Aktionsplan explizit genannten Vorhaben (12) mit ein (GIZ, 2017b).

Abbildung 3 stellt die sektoriale Verteilung der Vorhaben dar. Betrachtet man die im Aktionsplan definierten prioritären

<sup>34</sup> Ausgaben im Rahmen der Vorhaben erfolgen über eine mehrjährige Vorhabenslaufzeit hinweg. Detailliertere Informationen dazu, in welchem Jahr die beauftragten Mittel tatsächlich verausgabt wurden lagen dem Evaluierungsteam nicht vor. Eine nach Jahren differenzierte Aussage über die Ausgaben für Vorhaben mit Inklusionsanteil kann daher nicht getroffen werden.

**Abbildung 4: Sektorale Verteilung der Vorhaben des Aktionsplans**



Sektoren, so fällt auf, dass es hinsichtlich der Verteilung ein Ungleichgewicht gibt: Im Sektor Bildung werden nur zwei Vorhaben genannt, obwohl dieser im Aktionsplan als prioritär

identifiziert wurde. Insgesamt ist der Großteil der inklusiven Vorhaben jedoch den Schwerpunktsektoren des Aktionsplans zuzuordnen. Auffällig ist, dass neun seit 2013 neu beauftragte Vorhaben im Sektor „Sicherheit, Wiederaufbau, Frieden“ angesiedelt sind. Dies spiegelt den Bedeutungsgewinn der Schnittstelle zwischen diesem Sektor und der Inklusion von Menschen mit Behinderungen wider.

Betrachtet man nur die 12 im Aktionsplan explizit genannten Vorhaben, so zeigt sich ein vergleichbares Bild, wobei nur die hier als Schwerpunktsektoren des Aktionsplans bezeichneten Sektoren auftauchen: Gesundheit; Bildung; Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung; Stärkung sozialer Sicherungssysteme sowie Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung unter besonderer Berücksichtigung von beruflicher Bildung (s. Abb. 4).

Die im Aktionsplan genannten Vorhaben liegen vorwiegend in Asien (6) und in Subsahara-Afrika (5). Betrachtet man die inklusiven Vorhaben insgesamt, zeigt sich, dass deutlich mehr Vorhaben in Subsahara-Afrika (22) als in Asien (15) liegen. In Lateinamerika/Karibik gibt es in beiden Fällen relativ wenige Vorhaben – eins unter den Vorhaben des Aktionsplans und drei insgesamt. Nicht im Aktionsplan genannte Vorhaben gibt es zudem im Mittleren und Nahen Osten (6) und in Mittel-, Ost- und Südosteuropa (3).



2.

VORBILDICHKEIT DES BMZ  
HINSICHTLICH DER  
INKLUSION VON MENSCHEN  
MIT BEHINDERUNGEN IN DER  
EIGENEN ORGANISATION



**Tabelle 2: Maßnahmen im strategischen Ziel 1 des Aktionsplans**

MN	Inklusive Personalpolitik	MN	Barrierefreiheit
1	Das BMZ erarbeitet und orientiert sich systematisch an einem inklusiven Personalkonzept und überarbeitet entsprechende Vereinbarungen.	4	Das BMZ achtet auf die Berücksichtigung der Barrierefreiheit bei der Planung und Ausführung von neuen Baumaßnahmen auf den Liegenschaften der Organisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.
2	In der Nachwuchsförderung und in Freiwilligendiensten des BMZ werden Menschen mit Behinderungen verstärkt berücksichtigt und bei Auslandseinsätzen durch die Übernahme von behinderungsbedingten Mehrkosten besonders gefördert.	5	Die durch das BMZ erstellten Publikationen der entwicklungs-politischen Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit, einschließlich der Internetseite sind barrierefrei gestaltet.
3	Das BMZ nimmt am Wettbewerb „behindertenfreundlicher Arbeitgeber“ des Landschaftsverbands Rheinland teil. <sup>35</sup>	6	Das BMZ erarbeitet einen Leitfaden zur Planung und Durchführung von barrierefreien Veranstaltungen.
		7	Das BMZ gestaltet seine öffentlichen Veranstaltungen möglichst barrierefrei und stellt bei Bedarf Gebärdensprachdolmetscherinnen und -dolmetscher bereit.

Das erste strategische Ziel des Aktionsplans lautet: „Wir gehen in der eigenen Organisation mit gutem Beispiel voran.“ In der Evaluierung wurde das Erreichen dieses Ziels mit der Beantwortung der Evaluierungsfrage 1 überprüft: „Inwiefern geht das BMZ in der eigenen Organisation hinsichtlich der Inklusion behinderter Menschen mit gutem Beispiel voran?“ Es sind mehrere Wirkmechanismen denkbar, über die eine vorbildliche Inklusion von Menschen mit Behinderungen Breitenwirksamkeit entfalten kann: Erstens kann die gelungene Umsetzung von Inklusion anderen als Beispiel dienen und zur Nachahmung anregen. Zweitens steigert die Umsetzung im Sinne der Redewendung „practice what you preach“ potenziell die Glaubwürdigkeit der entsprechenden Bestrebungen in der deutschen Entwicklungspolitik insgesamt und könnte diese dadurch befördern. Drittens könnten eigene Mitarbeitende mit Behinderungen stärker anwaltschaftlich für die Rechte von Menschen mit Behinderungen eintreten und so die Verankerung in der Breite der deutschen EZ befördern. Dies würde einer bereits 1983 in einer Publikation der Vereinten Nationen getroffenen Aussage entsprechen: „Technical cooperation agencies should actively recruit disabled persons at all levels and functions, including field positions“ (UN, 1983). Die Evaluierung hat sich allerdings weniger auf eine Analyse der zugrunde liegenden Wirkungsmechanismen konzentriert als vielmehr auf die Überprüfung, inwieweit das selbstgesetzte Ziel der Vorbildlichkeit erreicht werden konnte.

Das strategische Ziel 1 beinhaltet die beiden Handlungsfelder „Inklusive Personalpolitik“ und „Barrierefreiheit“, denen insgesamt sieben Maßnahmen zugeordnet sind (s. Tabelle 2).<sup>35</sup>

Zur Beantwortung der Evaluierungsfragen zum strategischen Ziel 1 wurden im BMZ vorrangig zwei Personengruppen befragt: Mitarbeitende mit Behinderungen und verantwortliche Schlüsselpersonen für die Umsetzung der oben genannten Maßnahmen. Hierfür kamen Workshops und Interviews sowie eine Onlinebefragung, in der auch Mitarbeitende ohne Behinderungen befragt wurden, zum Einsatz. Die erhobenen Daten wurden durch die Analyse von Dokumenten und bereits vorliegenden Daten ergänzt (s. Kapitel 1.2). Für das Evaluierungsteam war es besonders wichtig zu erfahren, wie Menschen mit Behinderungen die Zielerreichung einschätzen. In Anhang 3 wird näher auf das methodische Vorgehen bei den Erhebungen eingegangen.

### Umsetzungsstand der Maßnahmen im strategischen Ziel 1

In Maßnahme 1 des Aktionsplans setzt sich das BMZ das Ziel, ein inklusives Personalkonzept zu erarbeiten, entsprechende Vereinbarungen zu überarbeiten und sich systematisch daran zu orientieren. Das angekündigte inklusive Personalkonzept wurde mit dem 2015 veröffentlichten „Rahmenkonzept zur Personalentwicklung im BMZ“ vorgelegt (BMZ, 2015b). Auch wurde die 2006 vorgelegte Integrationsvereinbarung des BMZ

<sup>35</sup> Der Wettbewerb wurde 2013 eingestellt, weil der Landschaftsverband Rheinland eine neue Auszeichnung etablieren will, „die sowohl den beschäftigten Menschen mit Behinderungen als auch seinen Arbeitgeber in den Blick nimmt“ (Landschaftsverband Rheinland, 2017). Bisher ist dieses neue Prädikat aber noch nicht etabliert.

2016 überarbeitet (auf diese Maßnahme wird in Kapitel 2.3.1 näher eingegangen).

In Maßnahme 2 wird die verbesserte Teilnahme von Menschen mit Behinderungen an der Nachwuchsförderung und an Freiwilligendiensten des BMZ angestrebt. Dadurch soll erreicht werden, dass Menschen mit Behinderungen aktiv in den Arbeitsfeldern der deutschen EZ mitwirken. Hier wurden insbesondere im entwicklungspolitischen Freiwilligendienst „weltwärts“ erste Schritte unternommen. Da sich diese Maßnahme nicht – wie die anderen Maßnahmen – an das BMZ als Arbeitgeber richtet, sondern darüber hinausgeht, wird auf diese im Kapitel 2.6 gesondert eingegangen.

Die Maßnahme 3, also die Teilnahme am Wettbewerb „Behindertenfreundlicher Arbeitgeber“ des Landschaftsverbands Rheinland, wird aufgrund der Einstellung des Wettbewerbs nicht weiter thematisiert.

Zu Maßnahme 4 ist festzuhalten, dass die Verantwortung für die Liegenschaften der Durchführungsorganisationen der deutschen EZ bei diesen selbst liegt, das BMZ also keinen Einfluss auf die Maßnahme hat. In der Evaluierung wurde aus diesem Grund keine Untersuchung dieser Liegenschaften in Hinblick auf Barrierefreiheit vorgenommen. Stattdessen lag der Fokus der Analyse auf den Dienstsitzen des BMZ in Bonn und Berlin. Nähere Ausführungen dazu finden sich in Kapitel 2.3.2.

Die Maßnahme 5 kann als umgesetzt angesehen werden: Die Internetseite des BMZ entspricht den Vorgaben der Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (BITV 2.0). Die Publikationen des BMZ, die über das Referat für Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben werden, sind durchgehend barrierefrei gestaltet. Das bedeutet, dass die Publikationen in einem Dateiformat vorliegen, das beispielsweise zum Vorlesen über Endgeräte geeignet ist. Auf der Internetseite des BMZ sind zudem Texte zu Schwerpunktthemen in leichter Sprache verfügbar (Interview 6; s. Kapitel 2.3.2).

Zu Maßnahme 6 konnte trotz wiederholter Nachfragen bei verschiedenen Schlüsselpersonen im BMZ kein Umsetzungsstand erhoben werden.

Auch Maßnahme 7 kann als zumindest teilweise umgesetzt angesehen werden: Auf Anfrage werden für öffentliche Veranstaltungen Gebärdensprachdolmetscherinnen und -dolmetscher bereitgestellt. Die Verantwortung für die Anfrage an den Sprachendienst liegt bei denjenigen, die die Veranstaltung durchführen. Hier besteht also eine „Holschuld“ vonseiten der Veranstaltenden (Interview 5; s. Kapitel 2.3.2). Zudem sind nach Auskunft der Verantwortlichen die Veranstaltungsräume für Rollstuhlfahrerinnen und -fahrer barrierefrei zugänglich. Eine (stichprobenartige) Überprüfung der Barrierefreiheit öffentlicher Veranstaltungen für Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen ist im Rahmen dieser Evaluierung nicht erfolgt.

## 2.1

### Kompatibilität der gewählten Handlungsfelder mit den Vorgaben der VN-BRK

Vorrangig relevant für den Abgleich der Maßnahmen des strategischen Ziels 1 mit den Vorgaben der VN-BRK ist der Artikel 27 „Arbeit und Beschäftigung“. Dieser Artikel umfasst verschiedene Vorgaben, die darauf abzielen, die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit von Menschen mit Behinderungen zu sichern und zu fördern. Von diesen Maßnahmen sind die folgenden von besonderer Bedeutung, um das strategische Ziel 1 des Aktionsplans zu erreichen:

„Die Vertragsstaaten sichern und fördern die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit, einschließlich für Menschen, die während der Beschäftigung eine Behinderung erwerben, durch geeignete Schritte, einschließlich des Erlasses von Rechtsvorschriften, um unter anderem

**a.** Diskriminierung aufgrund von Behinderung in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit einer Beschäftigung gleich welcher Art, einschließlich der Auswahl-, Einstellungs- und Beschäftigungsbedingungen, der Weiterbeschäftigung, des beruflichen Aufstiegs sowie sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen, zu verbieten;



**b.** das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, einschließlich Chancengleichheit und gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit, auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen, einschließlich Schutz vor Belästigungen, und Abhilfe bei Missständen zu schützen; [...]

**d.** Menschen mit Behinderungen wirksamen Zugang zu allgemeinen fachlichen und beruflichen Beratungsprogrammen, Stellenvermittlung sowie Berufsausbildung und Weiterbildung zu ermöglichen;

**e.** für Menschen mit Behinderungen Beschäftigungsmöglichkeiten und beruflichen Aufstieg auf dem Arbeitsmarkt sowie die Unterstützung bei der Arbeitssuche, beim Erhalt und der Beibehaltung eines Arbeitsplatzes und beim beruflichen Wiedereinstieg zu fördern; [...]

**g.** Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Sektor zu beschäftigen; [...]

**i.** sicherzustellen, dass am Arbeitsplatz angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen getroffen werden; [...]

**k.** Programme für die berufliche Rehabilitation, den Erhalt des Arbeitsplatzes und den beruflichen Wiedereinstieg von Menschen mit Behinderungen zu fördern.“

Um die Kompatibilität des Aktionsplans mit diesen Vorgaben zu überprüfen, wurde das in Maßnahme 1 des Aktionsplans angesprochene „Rahmenkonzept zur Personalentwicklung im BMZ“ (BMZ, 2015b) herangezogen. Darin heißt es zum Thema Inklusion:

„Die Inklusion von Beschäftigten mit Behinderungen ist ein weiteres Querschnittsthema der Personalentwicklung. Im Rahmen einer inklusiven Personalpolitik liegt der Fokus insbesondere auf der Gestaltung von Arbeitsbedingungen, die die Bedürfnisse und Potenziale von Menschen mit

Behinderungen angemessen berücksichtigen. Die Vereinbarung zur Integration schwerbehinderter Menschen im BMZ und der Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen bilden hierfür wichtige Referenzpunkte“ (BMZ, 2015b).

Das Personalkonzept verweist also sowohl auf den Aktionsplan als auch auf die nach § 83 SGB IX für öffentliche Arbeitgeber verpflichtend zu erstellende Integrationsvereinbarung des BMZ. Die Integrationsvereinbarung wurde erstmals 2006 vorgelegt (BMZ, 2006b) und 2016 überarbeitet (BMZ, 2016a). Sie regelt die Inklusion von Menschen mit Behinderungen im BMZ.<sup>36</sup> In ihr werden die wesentlichen Bereiche des Artikels 27 der VN-BRK angesprochen. Die gewählten Handlungsfelder und Maßnahmen im strategischen Ziel 1 sind somit mit den Vorgaben des Artikels 27 der VN-BRK kompatibel. Eine Überprüfung der operativen Umsetzung der Integrationsvereinbarung durch das BMZ wurde im Rahmen dieser Evaluierung allerdings nicht vorgenommen.

Neben Artikel 27 sind auch weitere Artikel der VN-BRK von Relevanz für das strategische Ziel 1 des Aktionsplans. Dies trifft insbesondere auf Artikel 9 („Zugänglichkeit“) zu, der Vorgaben enthält, um den gleichberechtigten Zugang „zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen“ als Voraussetzung für die volle Teilhabe an allen Lebensbereichen zu gewährleisten. Relevant ist auch Artikel 21 zum Recht auf den Zugang zu für die Allgemeinheit bestimmten Informationen. Maßnahmen mit Bezug zu den Artikeln 9 und 21 sind im Handlungsfeld „Barrierefreiheit“ des Aktionsplans enthalten, das in Kapitel 2.3.2 näher beleuchtet wird. Weiterhin potenziell relevant für das strategische Ziel 1 ist Artikel 8 („Bewusstseinsbildung“). Diesbezügliche Maßnahmen sind im strategischen Ziel 1 des Aktionsplans nicht enthalten. Das Einbeziehen von Bewusstseinsbildung in die Maßnahmen des strategischen Ziels 1 entspräche den im Rahmen der Befragungen identifizierten Prioritäten der Mitarbeitenden mit Behinderungen.

<sup>36</sup> Das 2016 verabschiedete Bundesteilhabegesetz fordert in § 166 anstelle einer „Integrationsvereinbarung“ eine „Inklusionsvereinbarung“.

## 2.2

### Relevanz der gewählten Handlungsfelder und Maßnahmen aus Sicht von Menschen mit Behinderungen im BMZ

BMZ-Mitarbeitende mit Behinderungen beurteilten in den Workshops und Interviews sowohl das Handlungsfeld „Inklusive Personalpolitik“ als auch das Handlungsfeld „Barrierefreiheit“ als relevant für das Erreichen des Ziels, ein Vorbild für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen zu sein. Mehrere Mitarbeitende sagten, das BMZ sei mit seinem Aktionsplan auf dem richtigen Weg (Interviews 10, 15, 16). In keiner der Erhebungen wurde die Wahl der beiden Handlungsfelder in Frage gestellt.

Gefragt danach, was das BMZ über das jetzige Engagement hinaus tun müsse, um als Vorbild wahrgenommen zu werden, nannten Mitarbeitende mit Behinderungen in verschiedenen Erhebungen (2. Workshop mit Mitarbeitenden mit Behinderungen, Interviews, Onlinebefragung) das Thema Bewusstseinsbildung, insbesondere von Vorgesetzten.<sup>37</sup>

Im strategischen Ziel 1 des Aktionsplans wird Bewusstseinsbildung zwar nicht direkt angesprochen, es wird aber in Maßnahme 1 des Aktionsplans die Erstellung eines inklusiven Personalkonzepts sowie die Überarbeitung entsprechender Vereinbarungen angestrebt. Die für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen relevante Vereinbarung ist - wie bereits ausgeführt - die Integrationsvereinbarung. In ihrer 2016 überarbeiteten Version nennt sie in der Präambel explizit das Ziel, zur Bewusstseinsbildung beizutragen:

„Durch diese Integrationsvereinbarung sollen alle Beschäftigten des BMZ, in besonderem Maße aber diejenigen, die Personalverantwortung tragen, für die Belange schwerbehinderter Menschen in allen Arbeitsprozessen sensibilisiert werden“ (BMZ, 2016a, S. 3).

Einzelne Personen verwiesen zudem darauf, dass der Aktionsplan selbst allein durch seine Existenz zur Bewusstseinsbildung beigetragen habe (Interviews 1, 14). In der Onlinebefragung gaben 52,1 Prozent der Antwortenden an, dass ihnen der Aktionsplan bekannt sei. Sollte der Aktionsplan selbst eine sensibilisierende Wirkung haben, so wird diese dadurch eingeschränkt, dass er knapp der Hälfte der Mitarbeitenden nicht bekannt ist.

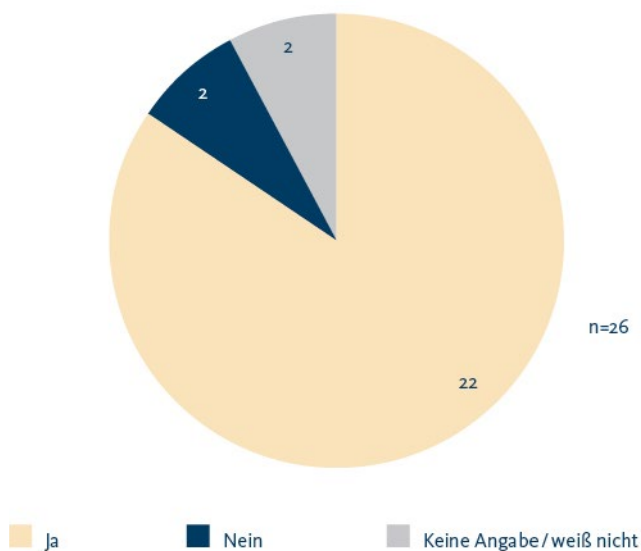
Mit dem Einbeziehen des Themas Inklusion in den Flyer „Leitlinien für Führung und Zusammenarbeit im BMZ“ (BMZ, 2013c) und in das Vorgesetzten-Feedback wurden erste Schritte zur Bewusstseinsbildung von Vorgesetzten für die Belange ihrer Mitarbeitenden mit Behinderungen unternommen. Hausweite Bewusstseinsbildungsmaßnahmen wurden bisher nicht systematisch durchgeführt, es gab nur vereinzelte Informationen dazu (s. auch Kapitel 3.2). Auch individuelle Maßnahmen für Kolleginnen und Kollegen von Mitarbeitenden mit Behinderungen konnten im Rahmen der Evaluierung nicht identifiziert werden.

Obwohl die Bewusstseinsbildung somit in einigen personalpolitischen Maßnahmen des BMZ angesprochen wird und der Aktionsplan selbst ggf. auch einen Beitrag dazu geleistet hat, weist der von mehreren Mitarbeitenden mit Behinderungen geäußerte Wunsch nach (mehr) Bewusstseinsbildung insbesondere von Vorgesetzten auf ein bestehendes Defizit in diesem Bereich hin. Eine mögliche Maßnahme wäre hier der Einsatz von E-Learning-Modulen, wie sie in anderen Organisationen eingesetzt werden, ggfs. erweitert durch interaktives Lernen mit beziehungsweise von Menschen mit Behinderungen (UNDP, 2016).

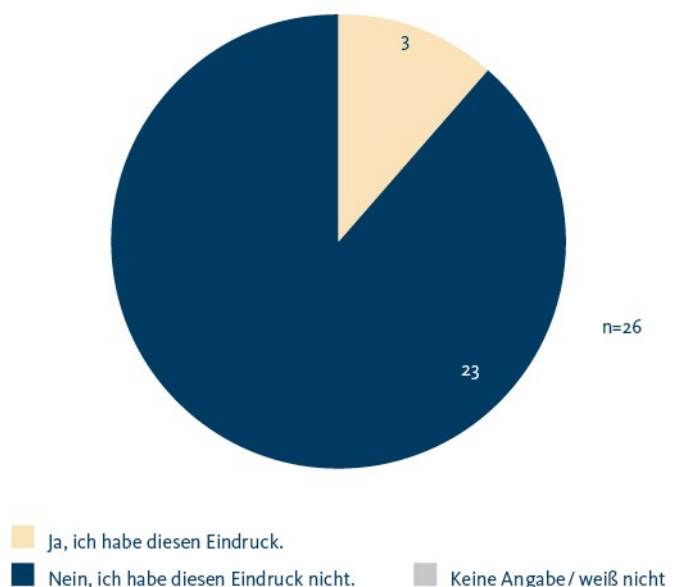
Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die gewählten Handlungsfelder und Maßnahmen im strategischen Ziel 1 eine hohe Relevanz für Menschen mit Behinderungen haben. Sie sollten aber durch Maßnahmen der Bewusstseinsbildung ergänzt werden.

<sup>37</sup> Auch Mitarbeitende ohne Behinderungen benannten einen Mangel an Sensibilisierungs- und Bewusstseinsbildungsmaßnahmen für die eigene Gruppe, insbesondere für Mitarbeitende, die mit Kolleginnen und Kollegen mit Behinderungen zusammenarbeiten.

**Abbildung 5: Angaben von Mitarbeitenden mit Behinderungen im BMZ zu ihrer Akzeptanz und Integration innerhalb des Kreises der Kolleginnen und Kollegen (Anzahl der Antworten)**



**Abbildung 6: Angaben von Mitarbeitenden mit Behinderungen zu ihrem Eindruck, nicht entsprechend ihrer Qualifikation eingesetzt zu werden (Anzahl der Antworten)**



## 2.3 Aufbau inklusiver Strukturen und Praktiken im BMZ

### 2.3.1 Inklusive Personalpolitik

Mit dem ersten Handlungsfeld im strategischen Ziel 1 strebt das BMZ eine inklusive Personalpolitik an. Das BMZ möchte ein „noch attraktiverer Arbeitgeber“ für Menschen mit Behinderungen sein (BMZ, 2013a, S. 12). Im Rahmen der Evaluierung waren die Einschätzungen von Mitarbeitenden mit Behinderungen im BMZ der zentrale Gradmesser dafür, um zu beurteilen, inwieweit dieses Ziel erreicht wurde.

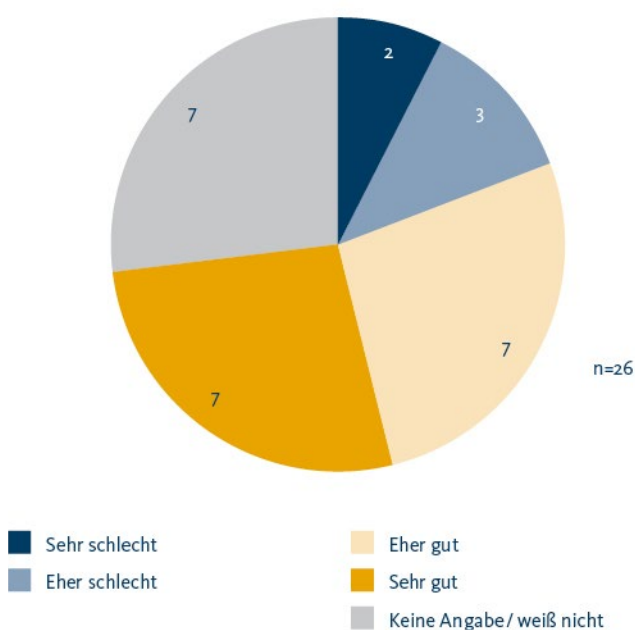
20 von 26 Mitarbeitenden mit Behinderungen, die an der Onlinebefragung teilnahmen, bejahten die Frage, ob sie das BMZ als Arbeitgeber an einen Bekannten mit Behinderungen weiterempfehlen würden. Zudem gab der Großteil der Mitarbeitenden mit Behinderungen an, sich im Kreis ihrer Kolleginnen und Kollegen voll akzeptiert und integriert zu fühlen (s. Abb. 5).

Die Beurteilung des Umgangs ihrer disziplinarischen Vorgesetzten mit ihrer Behinderung fällt bei vielen Mitarbeitenden mit Behinderungen (14 von 26; s. Abb. 7) ebenfalls positiv aus. Diese Ergebnisse werden durch Aussagen in Workshops gestützt, in denen Mitarbeitende mit Behinderungen ihre Vorgesetzten sowie Kolleginnen und Kollegen als rücksichtsvoll und sensibel beschrieben (Workshop 1).

In der Bewertung der beruflichen Chancengleichheit äußerten sich ebenfalls viele Mitarbeitende mit Behinderungen positiv. So beurteilten die am ersten Workshop teilnehmenden Mitarbeitenden mit Behinderungen die Bewerbungs- und Auswahlverfahren im BMZ als fair. Zudem gab der Großteil von ihnen in der Onlinebefragung an, gemäß ihrer Qualifikation eingesetzt zu werden (s. Abb. 6).

Um die dargestellten Aussagen der Mitarbeitenden mit Behinderungen zu ihrer Wahrnehmung der Inklusion im BMZ zu triangulieren, wurden zusätzlich Mitarbeitende ohne

**Abbildung 7: Angaben von Mitarbeitenden mit Behinderungen zum Umgang ihrer / ihres disziplinarischen Vorgesetzten mit ihrer Behinderung (Anzahl der Antworten)**

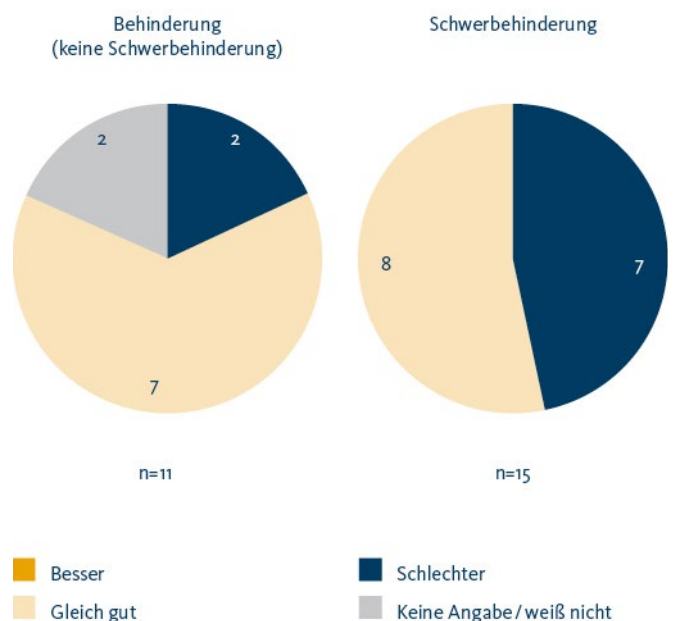


Behinderungen zu ihren Einstellungen in Bezug auf Menschen mit Behinderungen befragt. Diese gaben zumeist eine positive und nur sehr vereinzelt eine diskriminierende Einstellung gegenüber Menschen mit Behinderungen an (siehe Anhang 8). Diese Einstellungen tragen sicherlich zum grundsätzlich inklusionsfreundlichen Klima im BMZ bei.

Die dargestellten Befunde zeichnen ein positives Bild der Inklusion im BMZ. Gestützt wird es durch die Aussage eines Teils der Mitarbeitenden mit Behinderungen, im Personalbereich habe das BMZ sein Ziel, ein Vorbild in diesem Bereich zu sein, bereits erreicht (Interviews 12, 15, 16).

Nichtsdestoweniger zeigten sich in den verschiedenen Erhebungen auch Einschränkungen: So beurteilten fünf Mitarbeitende mit Behinderungen den Umgang ihrer/ihrer Vorgesetzten mit ihrer Behinderung als „eher schlecht“ oder „sehr schlecht“ (s. Abb. 7).

**Abbildung 8: Angaben zu Entwicklungs- und Aufstiegschancen von Mitarbeitenden mit Behinderungen im Vergleich zu nichtbehinderten Kolleginnen und Kollegen (Anzahl der Antworten)**



Der Bedarf an Bewusstseinsbildung bei Führungskräften, der von den Mitarbeitenden mit Behinderungen geäußert wurde (s. Kapitel 2.2), könnte sich aus dieser Unzufriedenheit herleiten.

In Bezug auf die berufliche Chancengleichheit gaben einige Mitarbeitende mit Behinderungen, insbesondere solche mit Schwerbehinderung nach § 2 Abs. 2 SGB IX, an, sie hätten nicht die gleichen Aufstiegs- und Entwicklungsmöglichkeiten wie ihre Kolleginnen und Kollegen ohne Behinderungen. Dies wurde sowohl in der Onlinebefragung (s. Abb. 8) als auch in einzelnen Interviews mit Mitarbeitenden mit Behinderungen (Interviews 11, 15) deutlich.

Andere hingegen sahen die berufliche Chancengleichheit für Mitarbeitende mit Behinderungen als gegeben an (Interviews 12, 16).

Eine Einschränkung der beruflichen Chancengleichheit wird von verschiedenen Personen (Interviews 2, 11, 14, 15) darin gesehen, dass es für Menschen mit Behinderungen schwieriger als für Nichtbehinderte sei, Auslandseinsätze zu absolvieren, insbesondere in Entwicklungsländern. Auch wenn sichergestellt sei, dass Mitarbeitende die notwendige technische Ausstattung des Arbeitsplatzes erhielten (über das für Auslandspositionen zuständige Auswärtige Amt (AA) oder ggf. auch über das BMZ; Interview 4), könnten die infrastrukturellen Gegebenheiten, beispielsweise die medizinische Versorgung, nicht angepasst werden (Interview 2). Zudem komme es vor, dass die Ergebnisse der für einen Auslandseinsatz vorgeschriebenen Gesundheitsprüfung durch das Auswärtige Amt<sup>38</sup> im Widerspruch zur Selbsteinschätzung der Mitarbeitenden mit Behinderungen stehen: Wenn die Gesundheitsprüfung, in deren Rahmen entschieden wird, ob eine Person in einem Partnerland der deutschen Entwicklungszusammenarbeit tätig werden kann oder ob ausschließlich ein Einsatz in einem Industrieland oder nur im Inland möglich ist, negativ ausfällt, die Mitarbeitenden mit Behinderungen aber keine Hinderungsgründe für einen Einsatz im Partnerland sahen, fühlten sich diese in ihren Entwicklungs- und Aufstiegschancen eingeschränkt.

Einschränkungen in der beruflichen Chancengleichheit werden auch in Bezug auf die letzte Beurteilungsrunde gesehen. Drei Personen (Interviews 8, 9, 11) gaben an, Mitarbeitende mit Behinderungen hätten durchschnittlich schlechter abgeschnitten als ihre Kolleginnen und Kollegen ohne Behinderungen. Aus datenschutzrechtlichen Gründen konnte im Rahmen der Evaluierung nicht überprüft werden, ob eine systematische Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen vorliegt.

Auch andere Aussagen von Mitarbeitenden mit Behinderungen, in denen einstellungsbezogene Barrieren, wie „Barrieren in den Köpfen“ (Interview 15) oder fehlende Rücksicht auf Schwerbehinderte aufgrund des hohen Arbeitsdrucks am BMZ (Interview 8), angesprochen wurden, weisen darauf hin, dass eine vollständige Umsetzung der Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen noch nicht erreicht ist.

Die Wahl einer Schwerbehindertenvertretung in Form einer

Vertrauensperson sowie einer Stellvertreterin oder eines Stellvertreters durch die in der Dienststelle beschäftigten schwerbehinderten Menschen ist durch § 94 SGB IX vorgesehen. Zusätzlich zur Schwerbehindertenvertretung sieht der § 98 SGB IX einen Beauftragten des Arbeitgebers vor, „der ihn in Angelegenheiten schwerbehinderter Menschen verantwortlich vertritt [...]“. Der Beauftragte soll nach Möglichkeit selbst ein schwerbehinderter Mensch sein. Der Beauftragte achtet vor allem darauf, dass dem Arbeitgeber obliegende Verpflichtungen erfüllt werden“ (§ 98 SGB IX). Diese Position wird aufgrund der inhaltlichen Aufgaben im BMZ aus dem Personalreferat heraus besetzt. Das Vorliegen einer Behinderung ist kein ausschlaggebendes Kriterium für die Besetzung der Position. Hier wird also der gesetzlichen Empfehlung nicht entsprochen.

### **Einfluss des Aktionsplans auf Entwicklungen der Personalpolitik des BMZ**

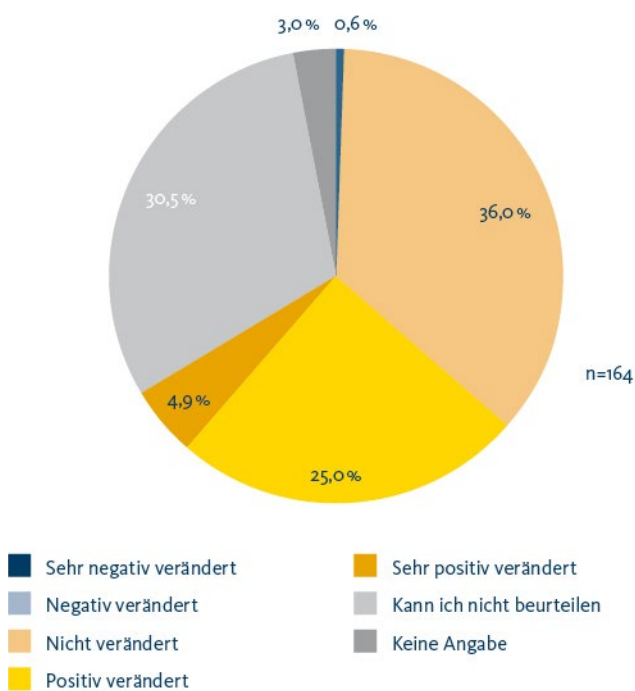
Um den Einfluss des Aktionsplans und seiner Maßnahmen auf die Personalpolitik zu beurteilen, wurde nach Veränderungen seit der Einführung des Aktionsplans 2013 gefragt. In der Onlinebefragung gaben 29,9 Prozent (n=49) der Mitarbeitenden ohne Behinderungen an, ihre eigene Offenheit und ihr Verständnis für Kolleginnen und Kollegen mit Behinderungen hätten sich in diesem Zeitraum positiv oder sehr positiv verändert (s. Abb. 9).

Von 26 Mitarbeitenden mit Behinderungen, die an der Onlinebefragung teilnahmen, nahmen nur vier in den vergangenen drei Jahren eine positive Veränderung in der Haltung ihrer Kolleginnen und Kollegen ihnen gegenüber wahr; zehn nahmen keine Veränderung wahr, zwei eine negative. Zusätzlich sahen sechs Mitarbeitende mit Behinderungen positive Veränderungen hinsichtlich der beruflichen Chancen und Möglichkeiten von Menschen mit Behinderungen im BMZ, acht nahmen hier keine Veränderung wahr. Darüber hinausgehende Veränderungen in eine positive oder negative Richtung wurden von Mitarbeitenden mit Behinderungen nur sehr vereinzelt gesehen. Von den verantwortlichen Personen im BMZ wurden die folgenden Entwicklungen positiv beurteilt:

- die 2016 erfolgte Überarbeitung der Integrationsvereinbarung (Interview 2);

<sup>38</sup> Inwiefern die beurteilenden Personen im Auswärtigen Amt für Behinderungen und ihre Auswirkungen auf eine Tätigkeit in Entwicklungsländern sensibilisiert sind, wurde in dieser Evaluierung nicht untersucht.

**Abbildung 9: Angaben von Mitarbeitenden ohne Behinderungen zur Veränderung ihrer Offenheit und ihres Verständnisses für Kolleginnen und Kollegen mit Behinderungen seit 2013 (in Prozent)**



- die Verankerung von Inklusion als Querschnittsthema und Teil einer Diversitätsorientierung in verschiedenen Konzepten, Papieren und Instrumenten der Personalentwicklung (Interview 4);
- der Einbezug des Arbeitgeberservices Schwerbehinderte Akademiker der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) bei Stellenausschreibungen (Interview 2).

Diese Entwicklungen entsprechen den in der UNDP-Evaluierung „Evaluation of disability-inclusive development“ aufgeführten „good practices“ zur Rekrutierung von Menschen mit Behinderungen (UNDP, 2016). Sie leiten sich aber auch aus den gesetzlichen Vorgaben des SGB IX ab. So ist die Erstellung einer Integrationsvereinbarung für öffentliche Arbeitgeber gesetzlich vorgeschrieben (§ 83 SGB IX), wobei aber nicht gesetzlich verankert ist, ob und wann diese überarbeitet

werden soll. Zudem sind Arbeitgeber laut § 81 Abs. 1 SGB IX verpflichtet „zu prüfen, ob freie Arbeitsplätze mit schwerbehinderten Menschen, insbesondere mit bei der Agentur für Arbeit arbeitslos oder arbeitssuchend gemeldeten schwerbehinderten Menschen, besetzt werden können.“ Auf die Frage nach Veränderungen seit der Einführung des Aktionsplans wurden diese Entwicklungen von den Mitarbeitenden mit Behinderungen allerdings nicht genannt. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass seit 2013 personalpolitische Veränderungen stattgefunden haben, die aber nur in begrenztem Ausmaß wahrgenommen werden.

In einem zweiten Schritt wurde gefragt, ob diese Entwicklungen auf den Aktionsplan zurückzuführen seien. Dazu gab es unterschiedliche Aussagen, insbesondere in Bezug auf die Integrationsvereinbarung. Während einzelne Schlüsselpersonen einen Einfluss des Aktionsplans wahrgenommen haben (Interviews 1, 4), betonten andere, der Aktionsplan habe keinen direkten Einfluss auf die Überarbeitung der Integrationsvereinbarung im Speziellen oder die Personalpolitik im Allgemeinen gehabt (Interviews 2, 7). Wurde ein Einfluss wahrgenommen, wurde er vor allem darauf zurückgeführt, dass das Thema Inklusion durch den Aktionsplan im Hause präsenter wurde. Die Veröffentlichung des Aktionsplans und der darin genannten konkreten Ziele und Zielquoten hätte sich positiv ausgewirkt und dazu geführt, dass das Thema weiterverfolgt werde (Interviews 1, 4). Der Einfluss des Aktionsplans auf die personalpolitischen Veränderungen seit 2013 lässt sich für das Evaluierungsteam aber nicht abschließend bewerten.

In den Interviews und Workshops zum strategischen Ziel 1 wurden Mitarbeitende mit Behinderungen und Schlüsselpersonen auch gefragt, was noch zu tun sei, um das BMZ seinem Ziel, eine vorbildlich inklusive Organisation zu werden, näherzubringen. Dabei wurden mehrfach Bewusstseinsbildungsmaßnahmen für die Mitarbeitenden und insbesondere für Führungskräfte sowie die Sicherstellung beruflicher Chancengleichheit auch bei Auslandseinsätzen gefordert. Die Mitarbeitenden mit Behinderungen wünschten sich zudem, in einen kontinuierlich stattfindenden Dialog über verschiedene Hierarchieebenen hinweg eingebunden zu sein. Dabei wurden die im Rahmen der Evaluierung durchgeführten Workshops



mit Mitarbeitenden mit Behinderungen und Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung als Positivbeispiel angeführt.

### Fazit zur Personalpolitik des BMZ

Insgesamt lässt sich festhalten, dass das BMZ die gesetzlichen Vorgaben des SGB IX zur Inklusion von Mitarbeitenden mit Behinderungen umgesetzt hat. Zusätzlich wurden einige personalpolitische Veränderungen hin zu mehr Inklusion von Menschen mit Behinderungen umgesetzt. Ein Großteil der befragten Mitarbeitenden mit Behinderungen zeigte sich in den Erhebungen zufrieden mit dem BMZ als Arbeitgeber. Die Vorbildfunktion des BMZ im Handlungsfeld „Inklusive Personalpolitik“, die über die Umsetzung von gesetzlichen Vorgaben des SGB IX hinausgehen sollte, kann aber auf Grundlage der Erhebungen noch nicht als vollständig erreicht angesehen werden. Eingeschränkt wird sie zum einen durch die von Mitarbeitenden mit Behinderungen teilweise wahrgenommenen Ungleichheiten und zum anderen durch das von ihnen identifizierte Fehlen bewusstseinsbildender Maßnahmen. Daher kann die Zielerreichung in diesem Handlungsfeld als moderat bis hoch eingeschätzt werden.

#### 2.3.2 Sicherstellen von Barrierefreiheit

Das zweite Handlungsfeld im strategischen Ziel 1 des Aktionsplans betrifft die Barrierefreiheit. Die Umsetzung von Standards zur Barrierefreiheit gewährleistet Zugänglichkeit für alle und ist damit eine Grundvoraussetzung für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Sie muss jedoch im Sinne des Rechts auf angemessene Vorkehrungen ergänzt werden, um im Einzelfall Zugänglichkeit herzustellen (zur Definition von Barrierefreiheit, Zugänglichkeit und angemessenen Vorkehrungen s. Glossar).

Der Stand der Barrierefreiheit im BMZ wurde unterschiedlich eingeschätzt: Während in der Onlinebefragung 12 von 26 Mitarbeitenden mit Behinderungen das BMZ als bereits vorbildlich barrierefrei und 18 als auf die physischen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen eingestellt einschätzten, gaben 13 Mitarbeitende mit Behinderungen an, Barrierefreiheit würde nur vereinzelt umgesetzt. Unter den Mitarbeitenden ohne Behinderungen ergaben sich ähnliche Einschätzungen (s. Anhang 8).

Insgesamt wurden die Berliner BMZ-Dienstsitze aufgrund der barrierefreien Zugänge sowohl von außen als auch innerhalb der Stockwerke im Vergleich zum Bonner Dienstsitz als barrierefreier wahrgenommen (1. Workshop). Beide Berliner Dienstsitze (Europahaus und Excelsior-Haus) waren zum Teil bereits bei ihrer Anmietung stufenlos zugänglich. Für den Bonner Dienstsitz hingegen gilt der Denkmalschutz, was die Umsetzung von Maßnahmen zugunsten der Barrierefreiheit erschwert.

Als bestehende Barrieren wurde für alle Dienstsitze besonders häufig die mangelnde Barrierefreiheit der Türen genannt (Interviews 1, 3, 10, 13, 14, 16; Workshops; Onlinebefragung): Im BMZ-Dienstsitz in Bonn sind die Türen schwer zu öffnen; sowohl in Bonn als auch in Berlin existieren zwar kraftbetätigte Eingangstüren, doch mangelt es an automatischen Türöffnern für Zwischentüren und Brandschutztüren sowie für die Kanti-  
nentür in Bonn. Zudem wurde mehrfach Verbesserungspotenzial in folgenden Bereichen genannt:<sup>39</sup>

- Barrierefreiheit des Hauses 2 in Bonn (fehlender Aufzug) und eines Stockwerks des Excelsior-Hauses in Berlin (Interviews 13, 16; Workshops; Onlinebefragung)
- Mangelnde Orientierungshilfen für Menschen mit Sehbeeinträchtigung insbesondere in den Aufzügen (fehlende akustische Ansagen der Stockwerke, fehlende Beschriftung in Braille-Schrift oder erhabener Profilschrift; Interviews 1, 10, 12, 14; Workshops; Onlinebefragung)
- Mangelnde Barrierefreiheit der Kantine (Interviews 9, 11, 13; Onlinebefragung)

Diese identifizierten „Lücken“ der Barrierefreiheit schränken die Vorbildlichkeit des BMZ in der Barrierefreiheit ein.

Um vorbildlich zu werden, sollte das BMZ nach Aussagen der Befragten über die Umsetzung von angemessenen Vorkehrungen für einzelne Mitarbeitende mit Behinderungen hinaus mehr Wert auf die generelle Barrierefreiheit legen. Bei der Einstellung von Mitarbeitenden mit Behinderungen werden Anpassungen des Arbeitsplatzes bzw. des Zugangs zum Arbeitsplatz im Sinne angemessener Vorkehrungen im Einzelfall bereits umfassend vorgenommen (Interviews 3, 9, 10, 14, 15, 16). Das entspricht der Umsetzung des § 81 (4) SGB IX bzw. des

<sup>39</sup> Einzelne Nennungen in der Onlinebefragung bezogen sich auf fehlende Behindertentoiletten und fehlende barrierefreie Zugänge zum Gebäude vom ÖPNV und von der Tiefgarage aus.



Artikels 27, Absatz 1i) der VN-BRK. Eine angestrebte Begehung mit dem Integrationsamt zur Überprüfung der Barrierefreiheit des gesamten Gebäudes wurde von diesem abgelehnt, da es nur im Einzelfall aktiv wird (Interviews 1, 3). Auch fand kein Abgleich mit „best practices“ anderer Ressorts und öffentlicher Arbeitgeber für Barrierefreiheit statt (Interview 1).

### **Einfluss des Aktionsplans auf Entwicklungen der Barrierefreiheit im BMZ**

Welchen Einfluss hatte der Aktionsplan auf die Barrierefreiheit im BMZ? Positive Veränderungen der Barrierefreiheit seit 2013 wurden von 9 der 26 befragten Mitarbeitenden mit Behinderungen wahrgenommen. Explizit benannt wurden hier die barrierefreie Gestaltung der Internetseite (Interviews 9, 14) und der Publikationen des BMZ (Interview 16) sowie der Einsatz von Gebärdensprachdolmetscherinnen und -dolmetschern bei öffentlichen Veranstaltungen (Interview 9). Allerdings wurden nach Aussage der verantwortlichen Personen im BMZ nur die beiden letzten Maßnahmen direkt durch den Aktionsplan ausgelöst (Interviews 5, 6). Darüber hinaus hat der Aktionsplan zum Einbau von Automatiktüren in den Bereichen, in denen Mitarbeitende mit Behinderungen arbeiten, sowie zum Einbau einer behindertengerechten Toilettenanlage im Kanzlerbau geführt (Interview 3).

### **Fazit zur Barrierefreiheit des BMZ**

Insgesamt kann die Zielerreichung im Handlungsfeld „Barrierefreiheit“ vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Einschätzungen sowie der weiterhin bestehenden Barrieren für den Bonner Dienstsitz als moderat, für den Berliner Dienstsitz als hoch eingeschätzt werden.

## **2.4. Förderliche und hemmende Faktoren in Bezug auf die Zielerreichung**

Besonders förderlich für das Erreichen des Ziels, im eigenen Haus mit gutem Beispiel für Inklusion von Menschen mit Behinderungen voranzugehen, ist die diesbezügliche positive Haltung im BMZ. Aufseiten der Verwaltung besteht nach Wahrnehmung vieler Mitarbeitender mit Behinderungen ein „guter Wille“ (Interviews 15, 16; Workshop 1): Die dort tätigen Personen seien bemüht, schnell und unkompliziert auf an sie

herangetragene Bedürfnisse zu reagieren (Interviews 9, 14, 15, 16, Workshop 1). Das betrifft z. B. die Anschaffung von technischen Hilfsmitteln, die Mitarbeitende mit Behinderungen benötigen, um ihrer Arbeit nachzugehen (Interviews 9, 10, 14, 15). Mitarbeitende mit Behinderungen berichteten, dass in Einzelfällen Lösungen für ihren Bedarf ermittelt und umgesetzt wurden (Workshop 1; Interview 16). Auch das Verhältnis zu den nicht-behinderten Kolleginnen und Kollegen sei von Hilfsbereitschaft geprägt (Interviews 8, 10, 12, 14, 16). Diese positive Haltung im Haus bietet einen fruchtbaren Boden für Veränderungen in den Handlungsfeldern „Personalpolitik“ und „Barrierefreiheit“ zugunsten einer verbesserten Inklusion.

Ein hemmender Faktor für die Umsetzung von Inklusion im BMZ ist das von den Mitarbeitenden mit Behinderungen wahrgenommene hohe Maß an „Holschuld“. Das bedeutet, dass sie selbst oder andere, die sich für Inklusion einsetzen, Veränderungen aktiv vorantreiben müssen (Interviews 9, 13). Dies ist umso problematischer, als nicht alle Betroffenen offen mit ihrer Behinderung umgehen (Interviews 9, 16; Workshop 2). Das macht es für sie schwierig, offen für die eigenen Belange einzutreten. Unabhängig davon, wie Mitarbeitende mit ihrer Behinderung umgehen, hat das BMZ als Arbeitgeber jedoch seinen gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen: Es muss die Einhaltung der Rechte von Mitarbeitenden mit Behinderungen proaktiv gewährleisten.

Neben diesen Faktoren wirkt sich auch die hohe Personalfluktuation negativ aus: Zuständigkeiten für die Umsetzung von Inklusion ändern sich, und Mitarbeitende mit Behinderungen haben wechselnde Vorgesetzte.

Einer Steigerung des Anteils Schwerbehinderter im BMZ steht nach Aussage der Verantwortlichen die schlechte Bewerbungslage von Menschen mit Behinderungen entgegen.<sup>40</sup> Die Verantwortlichen vertreten die Meinung, dass sich dieser Mangel an Bewerbungen durch den Auslandsbezug und die geforderten Tätigkeiten in Entwicklungsländern ergibt (Interview 9).

Das Personalreferat hat mit der Einbindung des Arbeitgeberservices Schwerbehinderte Akademiker der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) bei Stellenausschreibungen einen Schritt unternommen, um Bewerbungen von

<sup>40</sup> Aus datenschutzrechtlichen Gründen konnte nicht nachvollzogen werden, wie viele Personen mit (Schwer-)Behinderungen sich beim BMZ bewerben.

schwerbehinderten Menschen zu fördern. Wenn sich Menschen mit Behinderungen bewerben, setzt sich die Schwerbehindertenvertretung dafür ein, dass diese zu Vorstellungsgesprächen eingeladen werden (Interview 7). Da die Quote der Schwerbehinderten mit 6,02 Prozent im Jahr 2015 (Interview 2) knapp über der gesetzlich vorgeschriebenen Quote von 6 Prozent lag (§ 159 SGB IX), besteht hier (trotz leichter Steigerung auf 6,14 % im Jahr 2016) Handlungsbedarf, um dem Ziel eines Vorbilds für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen gerecht zu werden<sup>41</sup>.

Negativ auf die Barrierefreiheit wirkt sich insbesondere der für das Bonner BMZ-Gebäude geltende Denkmalschutz aus, da Umbauten den denkmalschutzrechtlichen Vorgaben entsprechen müssen. Zudem ist nicht das BMZ, sondern das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung bzw. die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) als Eigentümerin für Umbauten zuständig (Interview 3). Dadurch sind bauliche Veränderungen zugunsten der Barrierefreiheit zwar generell möglich, aber nicht kurzfristig und unbürokratisch umsetzbar.

Einige der hemmenden Faktoren – wie der Denkmalschutz oder die Zuständigkeit der BImA für bauliche Veränderungen – liegen nicht im Einflussbereich des BMZ; andere wie die „Holschuld“ können jedoch vom BMZ angegangen werden.

## 2.5

### Chancen und Risiken in Bezug auf die Nachhaltigkeit der erreichten Veränderungen

Wie in Kapitel 2.3 beschrieben, wurden seit der Implementierung des Aktionsplans 2013 einige Veränderungen zugunsten einer verbesserten Inklusion von Menschen mit Behinderungen umgesetzt. Aus der Nachhaltigkeitsperspektive heraus stellt sich die Frage, inwieweit die erreichten Veränderungen auch zukünftig Bestand haben, ob sie also auch unabhängig vom Aktionsplan bzw. seiner Neukonzeption oder eines Folgeaktionsplans bestehen bleiben.

#### 2.5.1 Chancen für die Nachhaltigkeit

Aktuelle Änderungen der Gesetzeslage bieten in beiden Handlungsfeldern (Personalpolitik und Barrierefreiheit) eine Chance, die Nachhaltigkeit von Veränderungen sicherzustellen. So wurde z. B. das Prinzip der „angemessenen Vorkehrungen“ (s. Glossar) in das Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts integriert.<sup>42</sup>

Wie dargestellt, werden im BMZ im Einzelfall bereits umfassende Anpassungen vorgenommen. Dieses Vorgehen entspricht dem Prinzip der „angemessenen Vorkehrungen“ und wird durch dessen gesetzliche Verankerung gestützt. Zusätzlich wurde im BGG die Einrichtung einer Bundesfachstelle für Barrierefreiheit als „zentrale Anlaufstelle zu Fragen der Barrierefreiheit für die Träger öffentlicher Gewalt“ (§13 BGG) verankert. Dort könnte sich das BMZ Informationen und Unterstützung zur weiteren Umsetzung von Inklusion suchen.

Die in Kapitel 2.3.1 dargestellte Verankerung des Themas Inklusion in geltenden Personalrichtlinien und -verfahren kann unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit positiv bewertet werden. Es ist unwahrscheinlich, dass Veränderungen, die auf der Ebene von Richtlinien und Verfahren stattgefunden haben, zukünftig rückgängig gemacht werden. Auch ist es unwahrscheinlich, dass Umbauten zugunsten einer verbesserten Barrierefreiheit rückgebaut werden.

Eine Chance für die Zielerreichung im Handlungsfeld „Barrierefreiheit“ bietet ein potenzieller Neubau des Dienstsitzes in Berlin. Dabei könnte im Sinne eines universellen Designs (s. Glossar) Barrierefreiheit von Beginn an mitgedacht und integriert werden, was nicht zwangsläufig zu höheren Kosten führt: „If accessibility is planned in advance, it entails little or no additional costs“ (Katsui et al., 2014, S. 7).

#### 2.5.2 Risiken für die Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeit der bereits erreichten Veränderungen zugunsten einer verbesserten Inklusion könnte durch

<sup>41</sup> Die Quote der schwerbehinderten Mitarbeitenden lag 2014 bei 7,16 Prozent. Durch das Ausscheiden von Mitarbeitenden mit Schwerbehinderung ist sie zurückgegangen. Die Einstellung von fünf Personen mit Schwerbehinderung in 45 Einstellungsverfahren im Zeitraum von 2013 bis Mitte 2016 konnte diesen Einbruch nicht kompensieren (Interview 2).

<sup>42</sup> Zu „angemessenen Vorkehrungen“ heißt es in den Informationen der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention zur Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen – Artikel 9 („Zugänglichkeit“): „Wie der Ausschuss verdeutlicht, bedeutet die Existenz und Einhaltung von Zugänglichkeitsstandards noch nicht automatisch, dass damit bereits ein diskriminierungsfreier Zugang in jedem Einzelfall gewährleistet wäre. Die Einhaltung dieser Standards kann allenfalls als Indiz für Zugänglichkeit dienen. Denn wegen der Vielfalt unterschiedlicher Beeinträchtigungsformen wird ein Zustand vollständiger „Barrierefreiheit“ kaum zu erreichen sein, da es immer Menschen mit speziellen oder seltenen Beeinträchtigungen geben wird, deren konkrete Situation von bestehenden Zugänglichkeitsstandards nicht erfasst wird. Der Verweis auf die Einhaltung bestimmter Zugänglichkeitsstandards enthebt daher den Staat und seine Behörden nicht von der Pflicht, den Einzelfall zu beurteilen und erforderlichenfalls angemessene Vorkehrungen zu gewähren [...]. Umgekehrt kann vom (Fort-)Bestehen von Zugangsbarrieren nicht ohne weiteres auf eine strukturelle Diskriminierung geschlossen werden.“ (DIMR, 2015)

Personalfuktuation gefährdet werden: Personen, die sich für Inklusion im BMZ engagiert haben, können auf andere Positionen wechseln, und es ist unklar, ob die Nachfolgerin oder der Nachfolger das Engagement fortsetzt bzw. ob die engagierten Personen ihr Engagement auf ihrer neuen Stellen fortführen können.

Ein weiteres Risiko für die Nachhaltigkeit der Inklusion im BMZ besteht darin, dass viele der schwerbehinderten Mitarbeitenden ältere Menschen sind (Interview 2). Deren Ausscheiden nach Ende ihrer Dienstzeit kann zu einem weiteren Absinken der bereits jetzt nur knapp erreichten gesetzlich vorgeschriebenen Quote führen.

In einem Workshop mit Mitarbeitenden mit Behinderungen wurden folgende Forderungen aufgestellt: „Inklusion sollte Chefsache sein“ und „Vorgesetzte sollten Inklusion täglich vorleben“ (Workshop 2). Im Genderbereich wurde ein klares Bekenntnis der Leitungsebene als eine Triebfeder für die Umsetzung von Gleichstellung auf allen Ebenen identifiziert (BMFSFJ, 2010). Es ist anzunehmen, dass es sich im Inklusionsbereich ähnlich verhält und sich ein noch entschiedenerer Einsatz der Leitungsebene für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen im BMZ positiv auf die Nachhaltigkeit der erreichten Veränderungen auswirken würde bzw. dass ein Risiko für deren Nachhaltigkeit besteht, wenn dieser Einsatz der Leitungsebene fehlt.

## 2.6

### Nachwuchsförderung und Freiwilligendienste

In der zweiten Maßnahme im strategischen Ziel 1 wird eine verstärkte Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in der Nachwuchsförderung und in Freiwilligendiensten angesprochen, die durch die Übernahme behinderungsbedingter Mehrkosten gefördert werden soll. Dadurch soll sich die Anzahl der im Rahmen der Nachwuchsförderung ausgebildeten Personen mit Behinderungen erhöhen, was wiederum dazu beitragen soll, dass Menschen mit Behinderungen aktiv in der deutschen EZ mitarbeiten.

Unabhängig vom Aktionsplan wurde innerhalb des entwicklungspolitischen Freiwilligendienstes „weltwärts“ bereits seit

2012 eine bessere Inklusion von Menschen mit Behinderungen angestrebt. Der Verein bezev – Behinderung und Entwicklungszusammenarbeit e.V. – der sich für eine gleichberechtigte Beteiligung von Menschen mit Behinderung und Beeinträchtigung an nachhaltigen Entwicklungsprozessen weltweit einsetzt, hat das von Januar 2012 bis Dezember 2014 dauernde Pilotprojekt „weltwärts alle inklusive!“ initiiert (Daniel et al., 2014). Im Juli 2015 entstand das „Kompetenzzentrum für Inklusion von Freiwilligen mit Beeinträchtigung/Behinderung“, das bei bezev angesiedelt ist. Das Kompetenzzentrum berät sowohl potenzielle Freiwillige mit Behinderungen als auch die Entsende- und Aufnahmeorganisationen (weltwärts, 2017). Zudem werden seit Januar 2014 Mehrkosten, die durch den höheren Bedarf von Freiwilligen mit Behinderungen entstehen, vom weltwärts-Programm übernommen (Daniel et al., 2014). Abbildung 10 zeigt die Entwicklung der weltwärts-Teilnehmenden mit anerkannter Behinderung nach SGB IX bis zum Jahr 2016. Der Anteil der Teilnehmenden mit Behinderungen ist von 0,1 Prozent im Jahr 2010 auf rund 1 Prozent im Jahr 2016 gestiegen.

Im Rahmen der vom DEval durchgeführten Evaluierung des weltwärts-Programms gaben 65,1 Prozent (n=56) der Teilnehmenden mit Behinderung an, die Mehrkosten, die aufgrund von behinderungsbedingtem Mehrbedarf entstehen, würden in angemessenem Umfang vom weltwärts-Programm abgedeckt, während 34,9 Prozent (n=30) dies verneinten. Optimierungspotenzial wird in den offenen Angaben der Teilnehmenden deutlich. Darin wird angeregt, weitere Kosten, beispielsweise für Versicherungen, Ersatzteile für Hilfsmittel oder Medikamente bei chronischen Krankheiten, zu erstatten. Nichtsdestoweniger können die im Rahmen des weltwärts-Programms unternommenen Schritte zur Förderung von Inklusion eine Anregung für andere Freiwilligendienste oder Programme der Nachwuchsförderung bieten, beispielsweise bei der Ausbildung von GIZ-Trainees und Absolventinnen und Absolventen der Postgraduierten-Programme des Seminars für Ländliche Entwicklung (SLE) oder des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE). Auf die Berücksichtigung von Inklusion in diesen Programmen wird in Kapitel 3.2. näher eingegangen.

Erste Schritte zu einer verstärkten Einbindung von Menschen mit Behinderungen in Nachwuchsförderung und Freiwilligen-

**Abbildung 10: Anteil Teilnehmender mit anerkannter Behinderung nach SGB IX am weltwärts-Programm**

Quelle: DEval-Evaluierung  
„weltwärts-Freiwillige und ihr  
Engagement in Deutschland“

dienste in der deutschen EZ wurden somit unternommen. Es wird aber auch deutlich, dass Inklusion noch breiter – sprich in mehr entwicklungspolitischen Freiwilligenprogrammen bzw. Programmen der Nachwuchsförderung – verankert und dadurch auch im Sinne der Anzahl der Teilnehmenden mit Behinderungen weiter vorangetrieben werden kann.

## 2.7

### Fazit zur Vorbildlichkeit des BMZ hinsichtlich der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der eigenen Organisation

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Inklusion von Menschen mit Behinderungen innerhalb des BMZ größtenteils

positiv zu beurteilen ist, sowohl in der Personalpolitik als auch mit Blick auf die Barrierefreiheit. In beiden Bereichen hat es Verbesserungen gegeben, beispielsweise die Überarbeitung der Inklusionsvereinbarung oder die barrierefreie Gestaltung von Publikationen. Der Bezug dieser positiven Entwicklungen zum Aktionsplan ist allerdings nicht immer klar identifizierbar. Das positive Bild weist zudem Lücken auf. Diese zeigen sich beispielsweise in wahrgenommenen Ungleichheiten von Mitarbeitenden mit Behinderungen und bestehenden Einschränkungen der Barrierefreiheit, aber auch in dem von ihnen identifizierten Defizit bei der Bewusstseinsbildung. Dadurch wird auch die Vorbildlichkeit des BMZ hinsichtlich der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der eigenen Organisation eingeschränkt.



3.

STÄRKUNG DER INKLUSION  
VON MENSCHEN MIT  
BEHINDERUNGEN IN DEN  
PARTNERLÄNDERN DER  
DEUTSCHEN EZ



**Tabelle 3: Maßnahmen im Handlungsfeld 3**

Strategisches Ziel 2: Wir fördern die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in unseren Partnerländern Unterziel A: Verankerung in Planung, Umsetzung und Evaluierung	
<b>Maßnahme 8</b>	Das BMZ berücksichtigt die Inklusion von Menschen mit Behinderungen systematisch bei der Erstellung und Überarbeitung neuer Sektorkonzepte.
<b>Maßnahme 9</b>	Das BMZ erarbeitet Vorgaben und Orientierungslinien dazu, wie Menschenrechtsaspekte – darunter die Inklusion von Menschen mit Behinderungen – bei der Erstellung von Länderstrategien, Programmvorschlügen und Evaluierungen zu berücksichtigen sind.
<b>Maßnahme 10</b>	Das BMZ entwickelt einen Ansatz zur Erfassung der inklusiven Ausgestaltung von Entwicklungsmaßnahmen.

Das zweite strategische Ziel des Aktionsplans lautet: „Wir fördern die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in unseren Partnerländern.“ Es betrifft die operative Arbeit des BMZ in der bilateralen EZ mit Partnerländern und damit eine der Kernaufgaben des Ministeriums. Das strategische Ziel 2 unterteilt sich in drei Unterziele – Verankerung in Planung, Umsetzung und Evaluierung (Unterziel A), Förderung konkreter Maßnahmen in den Partnerländern der deutschen EZ (Unterziel B) und Ausbau von Kompetenzen und Expertise (Unterziel C).

### 3.1

#### Verankerung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in Planung, Umsetzung und Evaluierung von Entwicklungsmaßnahmen

Die Evaluierungsfrage 2.3, deren Beantwortung sich dieses Kapitel widmet, ist in enger Anlehnung an das Unterziel A formuliert: „Inwiefern wurde die Verankerung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in Planung, Umsetzung und Evaluierung von Entwicklungsmaßnahmen (Unterziel A) erreicht?“ Darüber hinaus wird hier, wie auch in den übrigen Kapiteln zum strategischen Ziel 2, auf die Evaluierungsfrage 2.6 Bezug genommen: „Was sind die Erfolgs- und Misserfolgskriterien in Bezug auf die Zielerreichung (Unterziele A bis C)?“ Die drei Maßnahmen, die zum Unterziel A beitragen sollen, sind in Tabelle 3 dargestellt.

Wie in Kapitel 1.2 ausgeführt, hat sich das Evaluierungsteam mit einzelnen Maßnahmen je nach ihrer Bedeutung zum Erreichen übergreifender Ziele und abhängig von ihrem jeweiligen Umsetzungsstand unterschiedlich stark auseinandergesetzt.

Mit Blick auf Unterziel A kommt den Maßnahmen des Handlungsfelds 3 („Strategische Vorgaben, Monitoring und Evaluierung“) eine besondere Bedeutung zu. Innerhalb des *Twin Track Approach* (s. Glossar) mit seinen beiden Komponenten „Inklusionsmainstreaming“ und „spezifische Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen“ können diese Maßnahmen dem Inklusionsmainstreaming zugeordnet werden. Die Verankerung von Inklusion in strategischen Vorgaben hat eine besondere Bedeutung für das Mainstreaming von Inklusion, da diese Vorgaben für alle Vorhaben der deutschen EZ (wie im Falle der Genderstrategie) bzw. für alle Vorhaben eines spezifischen Sektors (wie im Falle der Landwirtschaftsstrategie) gelten. Werden Menschen mit Behinderungen in diesen Vorgaben berücksichtigt, wirkt sich dies also potenziell auf einen Großteil der Vorhaben aus. Die Maßnahmen des Handlungsfelds 4 („Beteiligung von Expertinnen und Experten mit Behinderungen“), die laut Aktionsplan ebenfalls zum Unterziel A beitragen sollen, werden eher als Beitrag zur Steuerung der Umsetzung des Aktionsplans gewertet und dementsprechend in Kapitel 5.1 behandelt.

Im Sinne der Evaluierungsfragen 2.3 und vor allem auch 2.6 hat das Evaluierungsteam den Status quo der Erreichung des Unterziels A sowie Erfolgs- und Misserfolgskriterien über die drei Einzelmaßnahmen hinweg untersucht. Der Fokus der Erhebungen und Analysen lag dabei auf der technischen Zusammenarbeit. Dies war, wie in Kapitel 1.3.2 erläutert, bedingt durch die Beschaffenheit des Aktionsplans als Evaluierungsgegenstand sowie dadurch, dass die GIZ über eine größere Zahl an Mitarbeitenden verfügt und insbesondere an Mitarbeitenden, die an der Konzeption von Vorhaben beteiligt sind.

### 3.1.1 Bewertung des Umsetzungsstands der Einzelmaßnahmen im Handlungsfeld 3

Insbesondere die Berücksichtigung von Inklusion in Sektorkonzepten<sup>43</sup> (Maßnahme 8) wurde vertieft betrachtet. Bei dieser Maßnahme wurde ein direkter Wirkungszusammenhang im Sinne der Berücksichtigung von Inklusion in Vorhaben angenommen. Diese Annahme ergibt sich daraus, dass die Durchführungsorganisationen verpflichtet sind, die strategischen Vorgaben des BMZ in den von ihnen durchgeführten Vorhaben umzusetzen. Im Falle der technischen Zusammenarbeit wird die Umsetzung aller BMZ-Vorgaben durch die GIZ in einem sogenannten Testat bestätigt. Darin wird versichert, dass für die Umsetzung der Vorhaben keine Einzelfallprüfung durch das BMZ notwendig ist. Das Testat ist ein integraler Bestandteil von Programmvorschlägen der TZ.

Um die Umsetzung der Maßnahme 8 zu bewerten, wurde zunächst untersucht, inwieweit Menschen mit Behinderungen in den seit 2013 neu erarbeiteten Sektorkonzepten explizit erwähnt werden (s. Kapitel 1.2.4). Dies ist in 5 der 9 untersuchten Sektorkonzepte der Fall (s. Anhang 9), allerdings in unterschiedlicher Qualität. In den meisten Fällen wurden sie nur als eine der zu berücksichtigenden vulnerablen Gruppen genannt. Eine Ausnahme bildet die *BMZ-Bildungsstrategie: Gerechte Chancen auf hochwertige Bildung schaffen*. In ihr wird auch explizit auf einzelne Vorhaben mit Inklusionsbezug innerhalb der deutschen EZ, auf das Forschungsvorhaben zur inklusiven Bildung, auf den Aktionsplan sowie auf die VN-BRK verwiesen (BMZ, 2015c). Im *Übersektoralen Konzept Gleichberechtigung der Geschlechter in der deutschen Entwicklungspolitik* werden Menschen mit Behinderungen zwar nur einmal explizit erwähnt (BMZ, 2014), Frauen mit Behinderungen haben jedoch an den Konsultationen im Rahmen des Genderthementeams teilgenommen. Darüber hinaus wurde der Aktionsplan Inklusion für die Entwicklung dieser Strategie zurate gezogen (Interview 27). Bei den anderen Sektorkonzepten gibt es keine entsprechenden Hinweise. Das Genderkonzept ist auch das einzige

Konzept, das einen Intersektionalitätsbezug aufweist und damit dem Artikel 6 der VN-BRK entspricht. In den übrigen Sektorkonzepten hingegen fehlt die Verschränkung von Geschlechter- und Inklusionsperspektive, sodass *Frauen* als vulnerable Gruppe neben *Menschen mit Behinderungen* stehen und Überschneidungen der Dimensionen Geschlecht und Behinderung nicht sichtbar werden. Auch Überschneidungen von Behinderung mit anderen Identitätsdimensionen, etwa Ethnizität oder Alter, und damit verbundenen intersektionalitätsbasierten Diskriminierungsrisiken und zielgruppenspezifischen Interessen werden in den Sektorkonzepten nicht berücksichtigt.<sup>44</sup> Trotz der Einschränkungen kann die Maßnahme 8 als teilweise umgesetzt bewertet werden (s. Tabelle 2), sodass ein Beitrag zur Erreichung des Unterziels A als plausibel angesehen werden kann.

Bezüglich der Berücksichtigung in Sektorkonzepten ist der Mitzeichnungsprozess als verlässlichster Entry Point für Inklusion zu bewerten. Die Verantwortung, das Thema einzubringen, wird dabei vor allem bei der für Inklusion fachlich zuständigen Person, also der entsprechenden Referentin oder dem Referenten gesehen (Interviews 28, 27, 37). Mit anderen Worten: Wenn ein Sektorkonzept dem Menschenrechtsreferat nicht vorgelegt wird, wenn aus einem anderen Grund keine Kommentierung stattfindet oder entsprechende Kommentare des Sektorreferats nicht berücksichtigt werden, sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass Menschen mit Behinderungen berücksichtigt werden. Die im Rahmen der Evaluierung befragten Sektorreferentinnen und -referenten erwähnten dementsprechend auch den Mitzeichnungsprozess als relevantestes Moment für das Einbringen von Inklusionsaspekten (Interviews 27, 28, 29, 30, 37). Problematisch ist in diesem Zusammenhang vor allem, dass Sektorkonzepte dem zuständigen Referat (302) nicht immer vorgelegt werden, dass Kommentierungen nicht übernommen werden müssen und dass nicht rückgemeldet werden muss, ob sie übernommen werden. Es mangelt diesbezüglich also an Transparenz- und Rechenschaftsmechanismen

<sup>43</sup> Der Begriff „Sektorkonzept“ wird unterschiedlich verwandt. Entsprechend deklariert sind explizit nur die Strategien zu Good Financial Governance, zur Privatwirtschaftsförderung und zu Landwirtschaft, wobei Letztere als „entwicklungspolitisches Konzept“ bezeichnet wird. Diese unklare Definition erschwert die Erfassung des Umsetzungsstandes dieser Maßnahme. Im Rahmen der Erhebungen wurden Positionspapiere nicht in die Bewertung des Umsetzungsstandes einbezogen. Im Falle des Positionspapiers zur Bevölkerungsdynamik (BMZ, 2013d) wurden jedoch Erfahrungen der verantwortlichen Person im BMZ bezüglich der Berücksichtigung von Inklusion in einem Interview ermittelt und in die Analysen einbezogen. Über die explizit als „Sektorkonzept“ deklarierten Dokumente hinaus wurden folgende BMZ-Strategiepapiere einbezogen: IKT, ESÜH, Bildung, Frieden und Sicherheit sowie die „Sektorstrategie“ Finanzsystementwicklung. Darüber hinaus wurde ein übersektoriales Konzept einbezogen (Gleichberechtigung der Geschlechter).

<sup>44</sup> Im Kontext der Evaluierung des Mainstreamings von Inklusionsaspekten wird ein ähnlicher Befund mit Bezug auf die Berücksichtigung von Intersektionalitätsaspekten in der operativen Umsetzung angesprochen: „The concept of mainstreaming was also not fully understood among the different development agencies, DPOs and duty-bearers. For example, violence against women and girls with disabilities was in general not included in the women's rights organisations (except one case found in Nepal), children with disabilities were not targeted among children's rights organisations, except in Plan Norway that has been a driving force in this issue, and HIV and AIDS programs failed to make their initiatives inclusive and accessible to persons with disabilities“ (Norad Evaluation Department, 2012, S. xvii).



(Interviews 1, 17). Um Verbindlichkeit für die Kohärenz von Sektorkonzepten mit anderen strategischen Vorgaben wie dem Aktionsplan Inklusion herzustellen, ist der Mitzeichnungsprozess also nur bedingt effektiv.

Die nachhaltige Verankerung von Inklusion in Sektorkonzepten bzw. in den jeweiligen Sektoren ist aus Sicht der befragten Sektorreferentinnen und -referenten gewährleistet. Ein Querschnittsthema, das einmal in einem Sektorkonzept verankert wurde, wird vermutlich auch in Folgekonzepten aufgegriffen, da diese im Regelfall auf ihren Vorgängerversionen aufbauen. Darüber hinaus können bestehende Strategien mit Inklusionsbezug auch für *Inklusionsengagierte* im BMZ als Argumentationsgrundlage dienen, um für die Aufnahme in Folgeversionen Überzeugungsarbeit zu leisten (Interviews 17, 27, 28). Diese Funktion als Argumentationsgrundlage erfüllen Sektorkonzepte mit Inklusionsbezug auch in anderen Kontexten, etwa wenn es um die Sensibilisierung für Inklusion in Regionalreferaten geht (Interview 1).

Die Maßnahme 9 ist ebenfalls teilweise umgesetzt. Für Programmvorschlüsse und Länderstrategien liegen Orientierungslinien vor, für Menschenrechtsaspekte in Evaluierungen jedoch bislang nicht (BMZ, 2013b, 2013e). Obwohl das Potenzial des Leitfadens für die Integration von Menschenrechten in Programmvorschlüsse vereinzelt in den Interviews (Interview 17) erwähnt wird und sich auch in der Literatur Anhaltspunkte dafür finden (Wagner, 2017), gibt es kaum Hinweise auf die Wirksamkeit bezüglich einer Umsetzung von Inklusion in EZ-Vorhaben.<sup>45</sup> Bezüglich des Beitrags dieser Maßnahme zum Erreichen von Unterziel A kann zunächst festgehalten werden, dass die Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in Programmvorschlüssen der TZ mit 6,45 Prozent (2015) als gering einzustufen ist (s. Kapitel 3.1.3). Bislang werden Menschen mit Behinderungen nur in drei Länderstrategien (Kambodscha, Burundi<sup>46</sup> und Marokko) sowie in einem Fall – Südafrika – in einer Fußnote erwähnt.<sup>47</sup> Eine Beratung vonseiten des Sektorvorhabens hat laut Projektfortschrittsbericht (2016) hingegen bereits bei sieben Länderstrategien stattgefunden

(Kirgistan, Tadschikistan, Zentralasien, Äthiopien, Burundi, Marokko und Palästinensische Gebiete). In der Projektevaluierung (2015) werden neun kommentierte Länderstrategien genannt (Bangladesch, Burkina Faso, Marokko, Nepal, Südafrika, Äthiopien, Bolivien, Mali, Burundi). Hinsichtlich der operativen Umsetzung von Inklusion muss darauf hingewiesen werden, dass eine Erwähnung von Menschen mit Behinderungen in einer Länderstrategie nicht zwingend dazu führt, dass die Vorhaben des jeweiligen Länderportfolios inklusiv gestaltet werden.

Die Maßnahme 10 kann als nicht umgesetzt betrachtet werden, da bislang kein Erfassungssystem der inklusiven Ausgestaltung von Entwicklungsmaßnahmen vorliegt. Sie konnte daher auch nicht hinsichtlich ihres Beitrags zum Unterziel A bewertet werden. Die Relevanz der Maßnahme wurde bereits im Zuge der vorbereitenden Datenanalyse für diese Evaluierung deutlich, da für eine umfassende und detaillierte Analyse des Portfolios inklusiver Entwicklungsmaßnahmen die Datenbasis fehlte (s. Kapitel 1.3). Auch für andere Geber, etwa Finnland, stellt dieser Aspekt eine Herausforderung dar (Nielson, 2015).

### 3.1.2 Veränderungen auf der strategischen Ebene

Über den oben beschriebenen Umsetzungsstand der Maßnahme 8 – der systematischen Verankerung von Inklusion in Sektorkonzepten – hinaus wurde untersucht, inwiefern dieser Bezug zu Menschen mit Behinderungen auch darauf hinweist, dass Inklusion im entsprechenden Sektor bereits selbstverständlich mitgedacht wird. Bringen die an der Erarbeitung eines Sektorkonzepts federführend beteiligten Sektorreferentinnen und -referenten Inklusion selbst in den Entwurf ein, ist dies ein entsprechendes Indiz hierfür. Anders verhält es sich, wenn der Inklusionsbezug erst durch die fachlich verantwortliche Person im Sektorreferat, etwa im Zuge der Mitzeichnungsphase, eingebracht werden muss. Dazu wurde der Entstehungsprozess der betreffenden Sektorkonzepte in Interviews mit Sektorreferentinnen und -referenten beleuchtet. Aus den Ergebnissen geht hervor, dass Inklusion bei der Entwicklung

<sup>45</sup> Die kürzlich von der GiZ verabschiedete Arbeitshilfe „Safeguard Menschenrechte“ verweist auf den Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien in Programm-vorschlägen, was Grund zu der Annahme gibt, dass seine Wirksamkeit bezüglich der Umsetzung in TZ-Vorhaben zukünftig steigen könnte (GiZ, 2017a).

<sup>46</sup> Zum Zeitpunkt der Erhebung befand sich diese Länderstrategie noch im Entwurfsstadium.

<sup>47</sup> Einschränkung ist zu sagen, dass die Auswahl der untersuchten Länderstrategien auf Informationen des Sektorvorhabens Inklusion zurückgeht. Nur die neun vom Sektorvorhaben kommentierten Länderstrategien wurden bei den jeweiligen Regionalreferaten angefragt. Zusätzlich ergab sich das Problem, dass sich viele dieser Länderstrategien noch in der Abstimmung befanden und daher nicht in die Analyse einbezogen werden konnten; diese Tatsache wurde bereits in der Projektevaluierung des Sektorvorhabens angesprochen (GiZ, 2015e). Es ist nicht auszuschließen, dass es in weiteren Länderstrategien einen Bezug zu Menschen mit Behinderungen gibt, die vom Sektorvorhaben nicht kommentiert wurden und ihm daher nicht bekannt sind. Es kann auch keine definitive Aussage darüber getroffen werden, wie viele Länderstrategien es bislang gibt.

neuer Sektorkonzepte noch nicht selbstverständlich und von Anfang an mitgedacht wird. Bei zwei Sektorkonzepten (Genderkonzept<sup>48</sup> und Bildungsstrategie) waren Inklusionsaspekte bereits im ersten Entwurf enthalten, d. h. sie wurden von den Sektorreferentinnen und -referenten selber eingebracht. In zwei Fällen konnte dazu keine Aussage getroffen werden. In einem Sektorkonzept wurden Inklusionsaspekte erst im Rahmen der Mitzeichnungsrunde auf Grundlage der Kommentierungen der fachlich zuständigen Referentin aufgenommen (Interviews 27, 28, 29, 30, 37). Auch die Tatsache, dass Menschen mit Behinderungen in vier von neun seit 2013 neu entwickelten Sektorkonzepten nicht erwähnt werden, unterstützt den Befund, dass eine Berücksichtigung des Themas Inklusion bislang noch nicht selbstverständlich ist.

Nach Wahrnehmung vieler Befragter gibt es mit Blick auf Inklusion keine grundsätzlichen Widerstände im BMZ. Die Ergebnisse der Erhebungen legen aber auch nahe, dass dem Thema in der konkreten Umsetzung keine Priorität eingeräumt wird. Dies betrifft sowohl die Umsetzung in strategischen Vorgaben durch Sektorreferentinnen und -referenten als auch die Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in konkreten Vorhaben der TZ und FZ. Für Letzteres ist insbesondere die Sensibilisierung der Regionalreferate von Bedeutung. Die mangelnde Priorisierung von Menschen mit Behinderungen in den Sektorkonzepten kann bedeuten, dass andere Zielgruppen als wichtiger für die Umsetzung erachtet werden. Im Falle des Landwirtschaftskonzepts traf dies zum Beispiel auf pastorale Bevölkerungsgruppen zu (Interview 28). Dabei werden Unterschiede innerhalb dieser Gruppe, etwa aufgrund von Behinderungen, nicht berücksichtigt. Dies weist auch darauf hin, dass Behinderung, entgegen der Annahme intersektionaler Identitäten, nicht über die Zielgruppen hinweg berücksichtigt wird.

Dass dem Thema Inklusion häufig geringere Priorität eingeräumt wird, hängt auch mit der Konkurrenz von Querschnittsthemen (Klima, Partizipative Entwicklung und Gute Regierungsführung, Krisen- und Konfliktsensibilität, etc.) und zu beachtenden Zielgruppen zusammen. Sie birgt die Gefahr, dass sich diejenigen, die für die Konzeption von Programmvorschlägen oder Strategien verantwortlich sind, überfordert

fühlen (Interviews 1, 28, 37). So müssen neben Menschen mit Behinderungen auch Genderaspekte, Ethnizität oder die besonderen Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen, die je nach Kontext von relevanten Stakeholdern, auch auf Partnerseite, als vorrangig betrachtet werden (z.B. Fallstudie Guatemala), mitgedacht werden. Allerdings können sich die verschiedenen Menschenrechtsthemen, also etwa Gender oder Kinder- und Jugendrechte, im Erarbeitungsprozess neuer Sektorkonzepte auch gegenseitig unterstützen (Interview 1). Sowohl hinsichtlich der Sektorkonzepte als auch bei der Umsetzung verschiedener Querschnittsthemen in Vorhaben zeigt sich, dass die Gefahr der thematischen Überfrachtung besteht. Die Konkurrenz von Querschnittsthemen und unterschiedlichen vulnerablen Zielgruppen stellt auch andere Geber vor Herausforderungen. Auch hier wird jedoch betont, dass es sich nicht um eine beabsichtigte Nichtberücksichtigung von Menschen mit Behinderungen handelt, sondern dass vielmehr fehlendes Bewusstsein für bestehende Barrieren und Zeitmangel verantwortlich sind (Norad, 2010; Ribohn, 2013).

Um eine systematische Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in der Prüfung von Vorhaben im BMZ sicherzustellen, fehlt es an Mechanismen der Verbindlichkeit im Auftragsverfahren. Von den verantwortlichen Referentinnen und Referenten in den Regionalreferaten wird nicht erwartet, Programmvorschläge auf ihre Berücksichtigung von Inklusion hin zu prüfen. Dies ergibt sich im Falle der TZ auch aus dem Wortlaut des oben bereits angesprochenen Testats. Dementsprechend ist vonseiten des BMZ keine Einzelfallprüfung zur Berücksichtigung strategischer Vorgaben in einem Vorhaben nötig. Als Folge wird Inklusion bei Vorhaben, ähnlich wie bei der Erarbeitung von Sektorstrategien, noch nicht konsequent berücksichtigt bzw. von den Regionalreferaten eingefordert. Viele Vorhaben, die Menschen mit Behinderungen berücksichtigen, werden darüber hinaus nicht von vornherein als inklusive Vorhaben beauftragt. Im Kontext der TZ werden entsprechende Maßnahmen häufig an bereits bestehende Vorhaben „angehängt“, ein Phänomen, das auch im Kontext der Fallstudien beobachtbar war (s. Kapitel 3.2, insbesondere Fallstudien in Vorhaben in Guatemala und Indonesien). Auch Erfahrungen anderer Geber zeigen, dass Mainstreaming-Ansätze, die Inklusionsaspekte über verschiedene Vorhabensaktivitäten hinweg

<sup>48</sup> Bei der Genderstrategie handelt es sich um ein „übersektoriales Konzept“ und nicht um ein Sektorkonzept im eigentlichen Sinne. Es bezieht sich dementsprechend nicht auf einen spezifischen Sektor, sondern ist über die Sektoren hinweg relevant. Im Rahmen dieser Evaluierung wird das Konzept in die Überprüfung des Umsetzungsstandes der Maßnahme 8 einbezogen, da es in signifikanter Weise zu den erwarteten Ergebnissen innerhalb des Unterziels A beiträgt, insbesondere: „Eine inklusive Entwicklungszusammenarbeit ist Bestandteil der politischen Vorgaben des BMZ“ (BMZ, 2013a, S. 13).

berücksichtigen, bislang nur unzureichend umgesetzt werden (Nielson, 2015; Norad Evaluation Department, 2012; UN, 2010; UNDP, 2016).

Das geringe Maß an Verbindlichkeit bei der Berücksichtigung von Inklusion bedingt wiederum eine hohe Abhängigkeit vom Engagement einzelner Personen (Interviews 1, 17, 28,30). Im Laufe der Erhebungen wurden immer wieder engagierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter genannt, die Kompetenzen zum Thema Inklusion erworben und aktiv in Vorhaben und Sektorkonzepten eingebracht haben. Ähnliche Befunde lassen sich aus den Evaluierungen anderer Geber ableiten (Ribohn, 2013). Das Engagement für Inklusion ergab sich auch aufgrund persönlicher Erfahrungen mit dem Thema, etwa bei Begegnungen mit Menschen mit Behinderungen im Rahmen von Aufenthalten in Partnerländern. Auch die Aushandlungsprozesse, in denen diskutiert wurde, ob Inklusion in Sektorkonzepten oder Vorhaben aufgegriffen wird, waren stark von zwischenmenschlichen Beziehungen bestimmt (Interviews 1, 17, 27). Die enge Verknüpfung von Inklusionswissen, -sensibilität und -engagement mit Einzelpersonen hatte auch im Falle von Personalfluktuations innerhalb des Hauses Konsequenzen: Einerseits wurden Kompetenzen in andere Bereiche hineingetragen, andererseits gingen sie in der Herkunftseinheit verloren, da die einzelnen Personen ihr Inklusions-Engagement nicht in der Einheit verankert, also etwa an Kolleginnen oder Kollegen weitergegeben hatten. Darüber hinaus zeigte sich die Bedeutung von Hierarchien und der Frage, wer sich für Inklusion engagiert. So wurde das Engagement von Abteilungsleiterinnen und -leitern je nach Grad des Engagements als Erfolgsfaktor bzw. als Hemmnis identifiziert. Sie können Bewusstsein für das Thema schaffen, indem sie es beispielsweise in Abteilungssitzungen auf die Agenda bringen. Dies geschieht allerdings nur in unzureichender Weise (Interview 1). Referatsleiterinnen und -leiter spielten insbesondere durch ihre Mitzeichnungsfunktion bei Sektorkonzepten für die Verankerung von Inklusion eine wichtige Rolle (Interview 17).

Die große Abhängigkeit vom Engagement einzelner Personen hatte auch zur Folge, dass Ownership für Inklusion eher bei einzelnen Personen und weniger über Organisationseinheiten hinweg beobachtet werden konnte. Zwischen den Organisationseinheiten gab es wiederum strukturelle Unterschiede.

Allen voran wurde das zuständige Sektorreferat (302) im Laufe der Erhebungen als maßgeblicher „Change Agent“ identifiziert. Insgesamt muss der Grad der Ownership für Inklusion auch vor dem Hintergrund der funktionalen Differenzierung zwischen Sektor- und Regionalreferaten und insbesondere der Funktion des für Inklusion zuständigen Sektorreferats betrachtet werden. Es kann angenommen werden, dass Regionalreferate durch ihre Entscheidungsbefugnis zum Mitteleinsatz einen strukturell größeren Einfluss darauf haben, welche Themen umgesetzt werden (Interviews 1, 27). Im Falle der finnischen EZ wird entsprechend die „Gatekeeper-Funktion“ dieser Organisationseinheiten hervorgehoben (Katsui et al., 2014). Sektorreferate müssen hingegen versuchen, die eigenen Themen in die Beauftragungen für konkrete Vorhaben einzubringen. Dies ist nicht selten mit intensiver Überzeugungsarbeit verbunden (Interview 1). Ein Querschnittsthema wie Inklusion stellt dabei eine besondere Herausforderung dar – zum einen wegen der schon erwähnten Konkurrenz von Querschnittsthemen, zum anderen, weil sektorspezifischen Themen häufig Priorität vor Querschnittsthemen eingeräumt wird. Die mangelnde personelle Ausstattung des Menschenrechtsreferats und damit die mangelnde Verfügbarkeit von Ressourcen, die für die Sensibilisierung relevanter Personen – etwa in Regionalreferaten – für das Thema Inklusion verwandt werden können, sind vor dem Hintergrund der großen Abhängigkeit vom Engagement einzelner Personen eine der Hauptursachen für den geringen und inkonsistenten Grad an Ownership (Interviews 1, 17).

Für den Vergleich einzelner Sektorreferate kann erneut die unterschiedliche Qualität der Berücksichtigung von Inklusion in Sektorkonzepten herangezogen werden, um zu veranschaulichen, dass Unterschiede, etwa zwischen Bildungs- und Finanzsektor, bestehen. Dies entspricht auch der Wahrnehmung einzelner befragter Personen, die angaben, dass einzelne Sektoren als eher „inklusionsfern“ oder „inklusionsnah“ angesehen werden. Im Genderbereich ist die „Inklusionsnähe“ am offensichtlichsten, da sich beide Themen durch ihren Menschenrechtsbezug sowohl inhaltlich (Interview 29) als auch bezüglich der relevanten Grundlagen und Ansätze nahe stehen (Interviews 1, 27). Zudem besteht zwischen beiden Themen eine institutionelle Nähe, da sie im BMZ vom selben Referat bearbeitet werden.

Eine Folge der mangelnden Ownership für Inklusion in Regionalreferaten ist auch der von den Befragten zum Ausdruck gebrachte geringe Stellenwert von Inklusion im bilateralen Politikdialog. Auf Basis der Interviews konnten nur in einem Fall Hinweise auf eine Thematisierung von Inklusion in den Regierungsverhandlungen gefunden werden. Dies lag auch daran, dass für Regierungsverhandlungen und -konsultationen aufbereitete Informationen zur Menschenrechtslage, einschließlich der sich aus der VN-BRK ergebenden Verpflichtungen,<sup>49</sup> in den Verhandlungen nicht immer aufgegriffen wurden. Dies weist auf eine mangelnde Verbindlichkeit hin, die sich auch in den Erfahrungen anderer Geber wiederfindet (Katsui et al., 2014). Der geringe Stellenwert des Themas „Inklusion“ zeigte sich auch daran, dass es bislang nur in Einzelfällen Eingang in Länderstrategien gefunden hat (s. o.).

Insgesamt kann festgestellt werden, dass der Grad der Zielerreichung im Sinne einer Verankerung von Inklusion auf der strategischen Ebene als **niedrig** zu bewerten ist, da Inklusion nur vereinzelt in Organisationseinheiten außerhalb des Menschenrechtsreferats bereits selbstverständlich berücksichtigt wird.

### 3.1.3 Veränderungen auf der operativen Ebene

Die Ausführungen in diesem Abschnitt beziehen sich auf den Beitrag der Maßnahmen 8 und 9 zur Verankerung von Inklusion auf der operativen Ebene der technischen und finanziellen Zusammenarbeit. Dementsprechend bilden die jeweiligen Durchführungsorganisationen – GIZ und KfW-Entwicklungsbank – hier den Bezugspunkt. Für beide Organisationen wird zudem der Stand der Zielerreichung für Unterziel A beurteilt.

#### Technische Zusammenarbeit

Das BMZ schafft mit den Sektorkonzepten (s. Maßnahme 8) verbindliche Vorgaben für die Durchführungsorganisationen. Wie bereits erläutert, bestätigt die GIZ im sogenannten Testat, dass sie die Vorgaben des BMZ berücksichtigt und sich eine Einzelfallprüfung der Umsetzung von Vorgaben durch das BMZ erübrigt. Insbesondere für differenzierte Vorgaben, etwa zu Inklusionsaspekten, fehlt es jedoch an Mechanismen, um diese Verbindlichkeit in der Umsetzung sicherzustellen. So wird im Rahmen der Zustimmung zur Angebotskonzeption (ZAK)

üblicherweise nicht abgefragt, wie die Betroffenheit von Menschen mit Behinderungen bzw. die Potenziale zur Förderung von Inklusion während der Prüfmmission bearbeitet wurden und ob bzw. wie diese Aspekte in die Vorhabenskonzeption Eingang gefunden haben.

Sektorkonzepte enthalten sowohl sektorspezifische Vorgaben als auch solche zur Berücksichtigung von Querschnittsthemen. Bei der beruflichen Bildung könnte eine sektorspezifische Vorgabe beispielsweise die Orientierung am integrierten Beschäftigungsansatz sein, wohingegen die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen als Querschnittsaufgabe verstanden würde. In der Umsetzung bedarf es also einer differenzierten Berücksichtigung der Vorgaben, damit nicht nur sektorspezifische, sondern auch Querschnitts-Vorgaben umgesetzt werden. Diese differenzierte Umsetzung von Sektorkonzepten geht über das hinaus, was die gemeinhin als „natürlich“ angenommene Funktion von Sektorkonzepten erfordert. Diese Funktion besteht erstens darin, eine grobe, also gerade nicht differenzierte Orientierung zu bieten. Zweitens drückt sich in Sektorkonzepten der politische Wille des BMZ auf einer übergeordneten Ebene aus. Sie sind jedoch nicht im Sinne praxisrelevanter Handlungslinien eins zu eins umzusetzen (Interviews 22, 26, 30, 36). Dadurch ergibt sich für die GIZ-Mitarbeitenden, die an der Konzeption von Vorhaben beteiligt sind, ein Gestaltungsspielraum, der je nach Intensität des persönlichen Engagements für das Thema Inklusion anders ausgefüllt wird.

Positiv zu vermerken ist ein Ergebnis der Befragungen, das eng mit der oben genannten Funktion von Sektorkonzepten als Ausdruck des politischen Willens des BMZ zusammenhängt: Organisationseinheiten wie dem Menschenrechtsreferat oder dem Sektorvorhaben Inklusion sowie engagierten Einzelpersonen bieten Sektorkonzepte mit Inklusionsbezug eine wichtige Argumentationsgrundlage gegenüber Auftragsverantwortlichen, Regionalbereichen oder weiteren, an der Konzeption und Umsetzung konkreter Vorhaben beteiligten Personen. Dasselbe gilt auch für den Aktionsplan selbst (Interviews 17, 20, 26, s. Kapitel 5). Für den Beitrag der Maßnahme 8 zum Erreichen des Unterziels A kann also geschlussfolgert werden, dass „inklusive Sektorkonzepte“ wichtig, für eine

<sup>49</sup> Laut Projektfortschrittsbericht des SVI wurden Menschenrechtssachstände zu folgenden Ländern erstellt: Afghanistan, Ägypten, Brasilien, Georgien, Honduras, Indien, Kambodscha, Kenia, Kolumbien, Kongo, Malawi, Marokko, Namibia, Ukraine, Usbekistan und Senegal.

systematische Verankerung jedoch nicht ausreichend sind. Hier bedürfte es weiterer Mechanismen, um die differenzierte Umsetzung von Vorgaben verbindlich zu machen und diese Verbindlichkeit sicherzustellen.

Hinsichtlich Maßnahme 9 sind insbesondere die Leitlinien zur Integration von Menschenrechtsaspekten in Programmvorschläge für die GIZ relevant. Nach Einschätzung des Sektorvorhabens Inklusion (SVI) sind sie sehr wirksam zum Erreichen des Unterziels A (GIZ, 2016a). Für das Veränderungspotenzial gibt es auch in der Entwicklungsforschung Hinweise, wobei über die tatsächliche Wirksamkeit bislang keine Aussagen getroffen werden können (Wagner, 2017). Die Evaluierungsergebnisse weisen allerdings darauf hin, dass die Leitlinien nicht dazu geführt haben, dass ein signifikanter Teil der TZ-Vorhaben Menschen mit Behinderungen einbezieht und für diese zugänglich macht. Dies zeigte eine im Rahmen der Evaluierung durchgeführte Zufallsstichprobe (s. dazu auch Kapitel 1.2.4).

Um zu untersuchen, inwieweit die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in Vorhaben der technischen Zusammenarbeit berücksichtigt wird, wurden 2015 beauftragte TZ-Vorhaben auf ihren Inklusionsbezug hin analysiert. Vor allem wurde der Anteil der Programmvorschläge (PV), in denen Menschen mit Behinderungen erwähnt wurden, ermittelt. Dabei muss betont werden, dass die „Erwähnung von Menschen mit Behinderungen im PV“ ein äußerst schwacher Indikator für „Inklusivität“ ist – solange sie nicht mit einer Verankerung auf Indikatorenebene einhergeht, kann sie in der anschließenden Umsetzung ohne jegliche Konsequenz für die De-facto-Inklusivität bleiben (Interview 23). Nur die Verankerung auf Indikatorenebene zieht eine Berichtspflicht nach sich, die Verbindlichkeit für Inklusion schafft. Innerhalb der repräsentativen Zufallsstichprobe von 62 PV (Grundgesamtheit von n=342) wiesen vier TZ-Vorhaben einen Inklusionsbezug auf. Das entspricht einem Anteil von 6,45 Prozent. Von einer inklusiven Ausgestaltung aller Entwicklungsmaßnahmen, wie sie etwa der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in seinen Empfehlungen an Deutschland fordert<sup>50</sup> (UN, 2015a), ist die deutsche technische Zusammenarbeit also noch weit entfernt. Darüber hinaus bedeutet der zugrunde gelegte Indikator „Nennung von Menschen mit Behinderungen im PV“ wie zuvor beschrieben nicht, dass von „inklusive Vorhaben“ gesprochen

werden kann. Zwar ist bislang nicht definiert, welche Kriterien ein Vorhaben erfüllen müsste, um als inklusiv zu gelten; es kann aber festgestellt werden, dass das Fehlen behinderungsspezifischer Indikatoren in allen vier Vorhaben die inklusive Ausgestaltung der Vorhaben während der Umsetzung nicht zwingend notwendig macht. Das Ergebnis der Zufallsstichprobe lässt auch Rückschlüsse auf den geringen Grad der Verankerung von Inklusion in der technischen Zusammenarbeit zu – ein Befund, der von den Erhebungsergebnissen der qualitativen Befragungen, die im Folgenden dargestellt werden, gestützt wird.

Die geringe Verankerung von Inklusion in der GIZ spiegelte sich am sichtbarsten auf institutioneller Ebene wider. Es gibt, wenn man die operativen Bereiche in ihrer Breite betrachtet, nur eine ausgewiesene Stelle für Inklusion; diese ist im Kompetenzzentrum (KC) Soziale Sicherung angesiedelt. Ansprechpersonen, die für Inklusion in den unterschiedlichen Einheiten verantwortlich sind, gibt es nicht (Interview 20; Fokusgruppe GIZ). Der Großteil der Inklusionskompetenz konzentriert sich im Sektorvorhaben Inklusion. Dieses nimmt auch aufgrund der Tatsache, dass es Teil des Aktionsplans ist und zu dessen Umsetzung beiträgt, eine Sonderrolle ein. Gemeinsam mit dem KC Soziale Sicherung wurden Mitarbeitende des Sektorvorhabens von den Befragten als wichtige Schlüsselakteurinnen und -akteure identifiziert (Interviews 21, 22, 25, 26, 23). Ähnlich wie im BMZ wird die Aufgabe, Inklusion umzusetzen, bei einigen wenigen Verantwortlichen gesehen und nicht als Gemeinschaftsaufgabe verstanden. Obwohl die Kernaufgabe des SVI in der Beratung des BMZ besteht, hat es auch eine bedeutende Rolle in der Verankerung von Inklusion auf der operativen Ebene der technischen Zusammenarbeit. Das SVI trägt insbesondere dazu bei, dass sich die Sichtbarkeit des Themas innerhalb der GIZ erhöht und Ansprechpersonen und Expertise vorgehalten werden.

Die geringe Verankerung von Inklusion zeigte sich auch in den Verfahren der TZ. Mechanismen, die Verbindlichkeit für Inklusion in Vorhaben schaffen, fehlen weitgehend. So waren den befragten GIZ-Mitarbeitenden keine Standardprozesse bekannt, um Inklusion in der Konzeption von Vorhaben zu berücksichtigen (Interviews 20, 21, 22, 25, 26, 35, 36). Es gibt also kein „Korrektiv“, etwa im Rahmen von Prüfmissionen oder der

<sup>50</sup> „The Committee also recommends that all development assistance be inclusive of persons with disabilities, including in terms of data collection“ (UN, 2015a, S. 10).



ZAK, das die Berücksichtigung von Inklusion als Voraussetzung für die Mittelzusage sicherstellt. Dabei wären unterschiedliche Mechanismen und Verfahren denkbar. Dies könnten zum Beispiel verbindliche, differenzierte Zielgruppenanalysen sein. Möglich wären auch Vorgaben dazu, wie Selbstvertretungsorganisationen eingebunden werden müssen oder inwiefern im PV und in der ZAK auf die Berücksichtigung der Interessen von Menschen mit Behinderungen eingegangen werden muss.<sup>51</sup> Denkbar wäre auch, wie im Gender-Bereich, ein Marker oder eine Kennung auf nationaler oder OECD-DAC-Ebene, anhand derer Inklusion immer abgefragt werden müsste (s. Kapitel 7). Doch auch solche Mechanismen zum Einbringen von Inklusionsaspekten waren den befragten Mitarbeitenden nicht bekannt (Interviews 21, 23, 25, 26, 35, 36). Dies erhält mit Blick auf die Maßnahme 10 des Aktionsplans eine besondere Bedeutung. Sie betrifft die Entwicklung eines Ansatzes zum Erfassen der inklusiven Ausgestaltung von Entwicklungsmaßnahmen, der aber bisher nicht vorliegt. Auch die entsprechende Empfehlung des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen an Deutschland (s. Kapitel 1.3) unterstreicht die Dringlichkeit, einen Mechanismus zur Umsetzung von Inklusion in Vorhaben der deutschen EZ vorzuhalten (Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention, 2015). Eine wichtige Voraussetzung für das Monitoring der operativen Umsetzung von Inklusion wäre ein Kriterienkatalog zur Definition inklusiver Vorhaben (Interview 17).

Vor dem Hintergrund fehlender Standardverfahren gewinnt das Engagement einzelner Mitarbeitender für Inklusion an Bedeutung. Auch nach Einschätzung des Großteils der Befragten sind das Engagement und die spezifische Kompetenz Einzelner maßgeblich dafür, ob Menschen mit Behinderungen in der konkreten Umsetzung von TZ-Vorhaben berücksichtigt werden (Interviews 20, 21, 22, 25, 26, 30, 35, 36). Relevant sind darüber hinaus auch informelle Netzwerke dieser engagierten Einzelpersonen (Fokusgruppe, Interview 17). Letztere setzten Inklusion zum einen in eigenen Vorhaben um und brachten das Thema etwa als Fachplanerin oder Fachplaner im Rahmen der Prüfmision oder der Qualitätskontrolle von PV ein. Zum anderen leisteten sie auf informellem Weg Überzeugungsarbeit bei anderen für die Konzeption von Vorhaben verantwortlichen Personen. In diesem Zusammenhang sind im Laufe der

Evaluierung Ausdrücke wie „Klinkenputzen für Inklusion“ gefallen, die den Charakter der internen Advocacy und Lobbyarbeit und die damit verbundene Anstrengung und Frustration zum Ausdruck bringen (Fokusgruppe GIZ, Interview 30). Auch der technischen Zusammenarbeit kann also ein hohes Maß an Abhängigkeit vom Engagement und Wissen von Einzelpersonen attestiert werden. Analog zu den damit verbundenen anderen Risiken im BMZ besteht die Gefahr, dass dieses Engagement und Wissen verlorengeht, wenn die jeweiligen Personen die Position wechseln. Andererseits geschieht es auch, dass es dadurch zu einer Verbreitung von Inklusionskompetenz und -engagement kommt, insbesondere wenn für Inklusion engagierte Personen in die Außenstrukturen wechseln. Ein weiterer Aspekt, für den es im Rahmen dieser Evaluierung allerdings nur vereinzelt Belege gibt, ist das Potenzial von Mitarbeitenden, die eigene Erfahrungen mit Behinderungen haben, eine effektivere und überzeugendere Anwaltschaft für die Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in Vorhaben der deutschen EZ zu übernehmen. Wirkungszusammenhänge dieser Art sind durch das strategische Ziel 1 des Aktionsplans, zumindest für das BMZ, zwar angedeutet, sie werden jedoch nicht näher erläutert.

Wer sich für Inklusion engagiert, tut dies häufig aufgrund persönlicher Erfahrungen (Interview 17). Es gibt auch innerhalb der GIZ nur wenige Fortbildungsangebote zum Thema Inklusion; ein systematischer Kompetenzaufbau findet also nicht statt (s. Kapitel 3.2). Dies betrifft auch die „verlängerte Werkbank“ der Consultingwirtschaft: Auch für diese Gruppe wurden bislang keinerlei Möglichkeiten zur Verfügung gestellt, sich Expertise zum Thema Inklusion anzueignen und sich damit auf dem Consultingmarkt zu positionieren (Interviews 20, 22, 26, 35, 36, Fokusgruppe).

Der Mangel an vielversprechenden und gut aufgearbeiteten Beispielen für inklusive Vorhaben erschwert den Aufbau von Inklusionskompetenz weiter und stellt damit eine Herausforderung für die operative Umsetzung von Inklusion dar. Vor diesem Hintergrund ist insbesondere der geringe Anteil an TZ-Vorhaben mit Inklusionsbezug als problematisch zu bewerten. Es gibt demnach nicht genügend Lernerfahrungen, oder sie werden nicht so aufbereitet, dass man sich in der

<sup>51</sup> Erwähnenswert sind in diesem Kontext die nach Ende der Erhebungen für diese Evaluierung in Kraft getretenen Vorprüfungen zu Safeguards und Gender. Sie enthalten unter anderem Vorgaben zur Prüfung menschenrechtlicher Risiken, wohingegen Potenziale zur Umsetzung der Menschenrechte, z. B. von Menschen mit Behinderungen, einen geringeren Stellenwert einnehmen. Über die Wirksamkeit dieser Mindeststandards kann bislang noch keine Aussage getroffen werden (GIZ, 2017a).



Konzeption von Vorhaben daran orientieren könnte (Interviews 17, 21, 22, 23, 26, 36).

Im Rahmen der Erhebungen bei der GIZ wurde als weiteres Hemmnis für die Umsetzung von Inklusion in TZ-Vorhaben der Mangel an positiven Anreizen vonseiten des BMZ oder anderer potenzieller Auftraggeber genannt (Interviews 20, 21, 22, 23, 25, 26). Hierbei spielten für die Befragten insbesondere die Ressourcenausstattung und die Prioritäten bei der Mittelvergabe eine Rolle. Problematisch war es nach Ansicht der befragten Personen, dass der Auftraggeber keine gesonderten Ressourcen für die operative Umsetzung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen zur Verfügung stellte (Interviews 21, 25, 26, 30). Dem entsprach auch die Wahrnehmung, dass Aktivitäten für Menschen mit Behinderungen den Vorhaben angehängt und somit nicht von Anfang an bei der Planung mitgedacht werden (Interview 25, Fallstudie Guatemala und Indonesien). Dadurch entstanden Parallelstrukturen, die mit der Anforderung des Mainstreamings nicht vereinbar sind: Anstatt Inklusion über die verschiedenen Aktivitäten hinweg mitzudenken, wurden gesonderte Aktivitäten für Menschen mit Behinderungen umgesetzt. Die Erhebungen legen die Vermutung nahe, dass vonseiten der Regionalbereiche in der GIZ entsprechende Angebote gemacht würden, wenn gesonderte Mittel für Inklusion zur Verfügung stünden (Interview 22).

Die ausgeprägte Themenkonkurrenz, etwa wenn es um das Einbeziehen vulnerabler Gruppen geht, erschwert die Berücksichtigung von Inklusion in der operativen Umsetzung weiter. In der Vielzahl an Querschnittsthemen und vulnerablen Gruppen wird insbesondere das Risiko gesehen, Vorhaben zu überfrachten und Auftragsverantwortliche bzw. andere beteiligte Mitarbeitende zu überfordern (Interviews 22, 25, 36, 30; Fokusgruppe).<sup>52</sup>

Durch die Erhebungen wurden auch auf der operativen Ebene Unterschiede zwischen einzelnen Sektoren deutlich. Die Aussagen dazu waren zum Teil jedoch widersprüchlich. So wurde etwa im Bereich der beruflichen Bildung von einer befragten Person angemerkt, dass in diesem Sektor menschenrechtsbasierte Ansätze ganz allgemein bislang wenig genutzt würden,

eine andere befragte Personen stellte gerade die Inklusionsnähe dieses Sektors heraus (Interviews 17, 20, 35, 36 und Fallstudien (FS)).

Insgesamt kann der Grad der Zielerreichung als **niedrig** bewertet werden. Dies liegt vor allem daran, dass es keine Mechanismen im Auftragsverfahren gibt, die eine Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen garantieren und nachhalten. Inklusion ist in hohem Maße abhängig vom Engagement und von der Inklusionskompetenz von Einzelpersonen, die nicht über die Organisationseinheiten hinweg verteilt, sondern hauptsächlich im SVI konzentriert sind.

### Finanzielle Zusammenarbeit

Die Verankerung von Inklusion in der finanziellen Zusammenarbeit wird vor dem Hintergrund des Aktionsplans Inklusion durch spezifische Rahmenbedingungen bestimmt. Erstens hat die KfW-Entwicklungsbank das Mandat, „Investitionen in die Infrastruktur, in Finanzsysteme und in den Umweltschutz“ zu fördern. Die Aufgabe der technischen Zusammenarbeit besteht demgegenüber vor allem darin, „die Fähigkeiten von Menschen, Organisationen und Gesellschaften in den Partnerländern zu erhöhen“ (Human Capacity Development) (Bohnet, 2015, S. 21). Diese mandatsbezogene Arbeitsteilung zwischen GIZ und KfW bedingt, dass vor allem die Themen Barrierefreiheit und Zugänglichkeit für die KfW eine große Bedeutung haben (Interviews 19, 44). Die VN-BRK fordert von den Vertragsstaaten „sicherzustellen, dass die internationale Zusammenarbeit [...] Menschen mit Behinderungen einbezieht und sie für sie zugänglich ist“ (Artikel 32, Absatz a). Die Themen Zugänglichkeit und Barrierefreiheit werden jedoch im für die FZ wichtigen strategischen Ziel 2 nicht gesondert behandelt. Zweitens nehmen die beiden Durchführungsorganisationen im Rahmen des Auftragsverfahrens jeweils unterschiedlichen Rollen ein. Während die GIZ an der Umsetzung von Vorhaben in Partnerländern direkt beteiligt ist, setzen die Verfahren der FZ insbesondere bei der Prüfung und Vorbereitung der Vorhaben an, die vor der Mittelzusage durchgeführt werden. Die Umsetzung von FZ-Vorhaben wird über Durchführungsvereinbarungen an Partnerinstitutionen delegiert, wobei die KfW den Projekterfolg und die zielgerechte Mittelverwendung durch Fortschrittskontrollen und Schlussprüfungen ermittelt

<sup>52</sup> Strukturell haben andere Themen dort einen Vorteil, etwa Gender. Genderaspekte sind institutionell durch gesonderte Personalressourcen besser verankert (auch im BMZ), und es gibt weitaus mehr Erfahrungswerte, bedingt durch die Tatsache, dass die EZ bereits seit mehreren Jahrzehnten auf unterschiedlichen Ebenen mit dem Thema befasst ist. So gibt es etwa eine Genderkennung, was für das Thema „Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ nicht der Fall ist.

(KfW, 2014; Interviews 18, 44). Dies bedeutet, dass bei der FZ Entry Points für Inklusion und Barrierefreiheit noch stärker als in der TZ in dieser Phase des Projektzyklus' liegen. Damit in Verbindung steht auch die Tatsache, dass die KfW im Vergleich zur GIZ nur über wenig eigenes Personal in der Außenstruktur verfügt. Dies erschwert es, ein Bewusstsein für Risiken und Potenziale der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in einem spezifischen Vorhabenkontext zu entwickeln, die in die Projektprüfung einfließen könnten. Regierungsverhandlungen als Entry Point für Inklusion haben daher für die FZ eine besondere Bedeutung, wobei das Thema, wie oben erläutert, nur selten auf der Agenda des bilateralen Politikdialogs steht (Interview 45).

Die Konkurrenz von Querschnittsthemen und damit verbunden das Bestreben, eine Überfrachtung von Vorhaben zu vermeiden, ist auch für die Berücksichtigung von Inklusion in der finanziellen Zusammenarbeit eine große Herausforderung (Interviews 18, 19, 45). Die KfW entspricht dieser Herausforderung insofern, als sie die verschiedenen Vorgaben des BMZ in zwei FZ-spezifischen Standardverfahren gebündelt hat. Diese beiden Verfahren – Zielgruppen- und Betroffenen-Analyse (ZGBA) und Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung (USVP) – sind in Vorbereitung aller (USVP) bzw. der allermeisten (ZGBA) FZ-Vorhaben verpflichtend durchzuführen (Interview 44).

Die Zielgruppen- und Betroffenen-Analyse wird für alle Vorhaben der finanziellen Zusammenarbeit durchgeführt. Dabei findet zunächst eine Unterscheidung in „zielgruppennahe“ und „zielgruppenferne“ Vorhaben statt. Bei zielgruppennahen Vorhaben werden vertiefende Analysen zu bestehenden Risiken für die Zielgruppen durchgeführt, wobei Vorhaben nur in den wenigsten Fällen als „zielgruppenfern“ klassifiziert werden (Interview 44). Die ZGBA enthält auch Prüffragen zu Menschen mit Behinderungen. Diese sind allerdings in den „Detailfragen“ enthalten, die laut Instrument lediglich dann abgefragt werden, wenn sie für den jeweiligen „Einzelfall relevant“ sind (KfW, 2013). Damit kann durch die ZGBA nicht in vollem Umfang sichergestellt werden kann, dass Menschen mit Behinderungen Berücksichtigung finden. Dies wurde auch durch Aussagen von Befragten bestätigt, die auf eine unterschiedliche Handhabung der ZGBA je nach Vorhaben und

persönlichen Präferenzen der Verantwortlichen hindeuten (Interviews 18, 24). Die Verantwortung für die Durchführung liegt bei den jeweiligen Projektmanagerinnen und -managern. Das unterstreicht die Relevanz, diese weitreichend für die systematische Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in der ZGBA zu sensibilisieren.

Das zweite in diesem Kontext relevante Standardverfahren, die Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung (USVP), wird ebenfalls von den projektverantwortlichen Teams durchgeführt. Allerdings gibt es im Rahmen der USVP eine zentrale Qualitätskontrolle durch das Kompetenzzentrum LGc6 Umwelt- und Sozialverträglichkeit. Die Durchführung ist verpflichtend für alle Vorhaben der KfW (Interview 44): „Belange zur Wahrung der Menschenrechte [...] sind integraler Bestandteil der USVP“ (KfW, 2016a, S. 1). Insbesondere werden durch die USVP Risiken für unterschiedliche vulnerable Gruppen, darunter Menschen mit Behinderungen, abgefragt und auf BMZ-Vorgaben zu Menschenrechten sowie auf die VN-BRK verwiesen. Außerdem wird eine Dokumentation zur Beteiligung von Betroffenen während der USVP gefordert. Da jedoch weder nach unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen differenziert wird noch Kriterien für die Qualität der Beteiligung eindeutig festgelegt werden (KfW, 2016a), ist fraglich, ob hiermit in FZ-Vorhaben eine substantielle Partizipation von Menschen mit Behinderungen und ihren Selbstvertretungsorganisationen sichergestellt ist. Darüber hinaus wird vor allem das Prüfen menschenrechtlicher Risiken in den Vordergrund der Analysen gestellt, nicht aber das Ausschöpfen von Potenzialen zur Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderung. Allerdings wird in den Analysefragen auf die relevanten BMZ-Vorgaben zu Menschenrechten verwiesen (Menschenrechtsleitfaden und -konzept), die wiederum eine solche proaktive Förderung nahelegen.

Die Qualität der Anwendung der beiden Instrumente USVP und ZGBA im Sinne der Berücksichtigung von Inklusion in FZ-Vorhaben wurde bisher nicht überprüft. Es kann aber festgehalten werden, dass sie keinen Mechanismus beinhalten, der eine Nichtberücksichtigung der Rechte von Menschen mit Behinderungen, etwa die mangelnde Barrierefreiheit, verhindert (Interview 45).

Ob die Rechte von Menschen mit Behinderungen berücksichtigt werden, hängt somit auch in der FZ stark vom persönlichen Interesse sowie den Erfahrungen und Kompetenzen der Projektmanagerinnen und -manager ab, die für die Durchführung der Vorhabenprüfung verantwortlich sind. Das Engagement von Einzelpersonen ist daher, wie bei BMZ und GIZ auch, eine zentrale Voraussetzung für die Berücksichtigung dieser Rechte in den Vorhaben der deutschen FZ (Interviews 17, 18). Verstärkt wird die Problematik dadurch, dass hier im Vergleich zur GIZ weniger Personal zur Verfügung steht: Das Thema Inklusion wird gemeinsam mit anderen Themen von einer für Menschenrechte fachlich zuständigen Person bearbeitet.

Zusammenfassend lässt sich für die finanzielle Zusammenarbeit sagen, dass eine Berücksichtigung von Inklusion in Standardverfahren zwar stattgefunden hat, die Wirksamkeit hinsichtlich der Inklusion von Menschen mit Behinderungen jedoch bislang nicht überprüft worden ist. Die Zielerreichung im Sinne der Verankerung von Inklusion auf der operativen Ebene der FZ wird dementsprechend als **moderat** bewertet.

### 3.1.4 Fazit: Verankerung von Inklusion in der deutschen EZ

Abschließend kann festgestellt werden, dass der Grad der Zielerreichung im Sinne der Verankerung von Inklusion in der deutschen EZ insgesamt, also auf strategischer und auf operativer Ebene, als **niedrig** zu bewerten ist.

Effektive Verbindlichkeitsmechanismen, mit denen die systematische Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in der deutschen EZ umfassend sichergestellt wird, waren sowohl auf der strategischen als auch auf der operativen Ebene noch wenig ausgeprägt. Mitzeichnungsprozesse für strategische Vorgaben wurden als intransparent und in ihren Konsequenzen für das jeweilige Dokument als wenig verbindlich wahrgenommen. Auf der operativen Ebene wurden Standardprozesse für den Weg von einer theoretischen hin zu einer De-facto Verbindlichkeit erst teilweise entwickelt. In der Konsequenz ist eine weitreichende Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in Vorhaben nicht sichergestellt, was sich auch in der geringen Zahl an Vorhaben mit Inklusionsbezug widerspiegelt. Mechanismen, die Verbindlichkeit für Inklusion schaffen, fehlten über alle Phasen des Auftrags

managementprozesses hinweg – in der Planung, Prüfung und Umsetzung sowie im Monitoring und in der Evaluierung von Vorhaben. Insbesondere für die letzten beiden Bereiche ist kritisch anzumerken, dass mit ihnen in Bezug stehende Maßnahmen des Aktionsplans bislang nicht oder nicht vollständig umgesetzt wurden. Leitlinien zur Berücksichtigung von Menschenrechtsaspekten in Evaluierungen wurden bislang nicht erarbeitet, wodurch auch Potenzial verloren ging, Lernerfahrungen zur Umsetzung von Inklusion in EZ-Vorhaben systematisch aufzubereiten und zu nutzen sowie Menschen mit Behinderungen und ihre Selbstvertretungsorganisationen direkt einzubeziehen. Auch ein Ansatz zur Erfassung der inklusiven Ausgestaltung von Vorhaben wurde bislang nicht erarbeitet. Dies machte es unmöglich, im Sinne der Rechenschaftslegung Aussagen zum aggregierten Beitrag der deutschen EZ zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen zu machen. Dies wurde auch im Zuge der Portfolioanalyse für diese Evaluierung deutlich (s. Kapitel 1.3.4).

Aufgrund dieser wenig ausgeprägten Verbindlichkeitsmechanismen ist die Berücksichtigung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in allen drei Organisationen stark vom Engagement Einzelner abhängig. Die persönliche und informelle Kommunikation spielt daher eine vergleichsweise große Rolle für die Entscheidung, ob Inklusionsaspekte in Vorhaben aufgegriffen werden – ein Ergebnis, das auch Evaluierungen anderer Geber zeigen (Nielson, 2015). Inklusion wird bislang eher nicht als Gemeinschaftsaufgabe gesehen, sondern vielmehr dem Verantwortungsbereich weniger Personen und Organisationseinheiten zugeordnet. Über diesen Kreis verantwortlicher Personen hinaus leisten einige engagierte Personen einen wichtigen Beitrag. Da es kaum spezifische Personalressourcen für das Thema gab, beruht dieses Engagement allerdings eher auf persönlichem Interesse und eigenen Erfahrungen als auf beständigen Strukturen, wodurch es wenig verlässlich ist. Dieser Befund weist auch auf nicht ausgeschöpfte Potenziale möglicher Wirkungszusammenhänge zwischen den einzelnen strategischen Zielen hin, etwa zwischen dem institutionellen Mainstreaming im BMZ und in den Durchführungsorganisationen und dem Mainstreaming von Inklusion in Vorhaben.

Im Laufe der Evaluierung wurde deutlich, dass die Durchführungsorganisationen die Hauptverantwortung für die

**Tabelle 4: Maßnahmen im Handlungsfeld 7**

Strategisches Ziel 2: Wir fördern die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in unseren Partnerländern Unterziel C: Ausbau von Kompetenzen und Expertise	
<b>Maßnahme 25</b>	Das BMZ unterstützt den Aufbau von Orientierungs- und Fortbildungsmaßnahmen für Fach- und Führungspersonal der deutschen EZ und führt für seine Mitarbeitenden gezielte Sensibilisierungsmaßnahmen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen und zu diesem Aktionsplan durch.
<b>Maßnahme 26</b>	Das BMZ vereinbart mit entwicklungspolitischen Bildungseinrichtungen die Aufnahme von Lehrinhalten zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in deren Curricula.
<b>Maßnahme 27</b>	Das BMZ beauftragt die Entwicklung einer Methode zur systematischen Inklusion von Menschen mit Behinderungen in einem Sektorschwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, einschließlich der Erarbeitung eines Training-of-Trainers-Handbuchs.

Umsetzung von Inklusion dem Auftraggeber BMZ zuschreiben. Dies entspricht zu großen Teilen der Logik des Auftragnehmer-Auftraggeber-Verhältnisses. Jedoch muss auch betont werden, dass eine einseitige Verantwortungszuschreibung die Tatsache verschleiert, dass ein Auftrag zur Berücksichtigung von Inklusion bereits auf übergreifender Ebene, etwa durch die BMZ-Strategie „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ (BMZ, 2011), gegeben ist. Die Verbindlichkeit menschenrechtlicher Vorgaben ist also bereits klar geregelt, doch mangelt es an der konsequenten Umsetzung. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Rollen ist eine gemeinsame Verantwortungsübernahme aller Akteure daher wichtig, um Menschen mit Behinderungen in der deutschen EZ sowohl auf der strategischen als auch auf der operativen Ebene zu berücksichtigen.

Abschließend soll darauf hingewiesen werden, dass menschenrechtliche Vorgaben, wie sie etwa im Strategiepapier „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ ausgeführt sind, durch ihren Bezug zu völkerrechtlichen Vereinbarungen eine besondere Legitimität besitzen und staatliche Verpflichtungen darstellen. Dies ist auch für den Umgang mit der ausgeprägten Themenkonkurrenz in der EZ wichtig. Die Inklusion von Menschen mit Behinderungen ist daher Selbstzweck und stellt ein zentrales entwicklungspolitisches Ziel innerhalb der deutschen EZ dar. Diese Grundannahme prägt auch den Aktionsplan. Gerade im Kontext der zentralen Forderung der nachhaltigen Entwicklungsziele, „*niemanden zurückzulassen*“, ist eine solche explizite und deutliche Orientierung an menschenrechtlichen Prinzipien und Normen unerlässlich.

## 3.2 Ausbau von Kompetenzen und Expertise des Fachpersonals und anderer Akteure der deutschen EZ

In diesem Abschnitt werden die empirischen Ergebnisse in Bezug auf die Evaluierungsfrage 2.5. dargestellt und interpretiert: „Inwiefern wurde der Ausbau von Kompetenzen und Expertise des Fachpersonals und anderer Akteure der deutschen EZ erreicht?“ Der Ausbau von Kompetenzen und Expertise verteilte sich auf zwei Handlungsfelder: Handlungsfeld 7 (Bildungsangebote für Fach- und Führungspersonal der deutschen Entwicklungszusammenarbeit) und Handlungsfeld 8 (Wissensmanagement und Forschung).

### 3.2.1 Qualifizierungsmaßnahmen des entwicklungspolitischen Personals

Zur Qualifizierung des entwicklungspolitischen Personals waren im Aktionsplan die in der Tabelle 4 dargestellten Maßnahmen vorgesehen.

Die Umsetzung der Maßnahme 25 betraf vor allem die Arbeit der Akademie für Internationale Zusammenarbeit (AIZ) der GIZ, die ein breites Spektrum von Orientierungs- und Fortbildungsmaßnahmen für Mitarbeitende der deutschen EZ durchführt. In einem zweiten Schritt soll der Blick aber auch auf die Sensibilisierungsmaßnahmen gelenkt werden, die das BMZ für seine Mitarbeitenden durchgeführt hat.

Um das Thema Inklusion in Orientierungs- und Fortbildungsmaßnahmen der AIZ integrieren zu können, beauftragte das

SVI einen Gutachter damit, einen Überblick über bestehende Fortbildungsangebote der deutschen staatlichen EZ zu erstellen (GIZ, 2016c). Aus dem Überblick wurden in dem Gutachten konkrete Empfehlungen für die AIZ abgeleitet, wie und bei welchen Fortbildungsveranstaltungen das Thema „Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ eingebracht werden könnte. Diese Vorschläge wurden von der AIZ allerdings nicht umgesetzt, was unter anderem auf Umstrukturierungen, Kürzungen und Personalwechsel zurückzuführen ist (Interviews 48, 55, 57). Hierbei muss zudem berücksichtigt werden, dass die Fortbildungsangebote der AIZ kostenpflichtig sind. Es liegt daher im Ermessen der jeweiligen Auftraggeber in der GIZ, z. B. der Auftragsverantwortlichen von Vorhaben, inwieweit diese Fortbildungsangebote in Anspruch genommen werden.<sup>53</sup> Dies führte beispielsweise dazu, dass der vom GIZ-Sektorvorhaben Menschenrechte initiierte E-Learning-Kurs zu Menschenrechten 2016 aufgrund einer zu geringen Teilnehmerzahl nicht zustande kam. Auch andere Angebote der AIZ im Menschenrechtsbereich, wie die halbtägige Veranstaltung „Mehrwert Menschenrechte“, die zusammen mit dem Sektorvorhaben Menschenrechte angeboten wurde, konnten bisher mangels Nachfrage nicht stattfinden.<sup>54</sup>

Die Bemühungen, das Thema Inklusion von Menschen mit Behinderungen systematisch und dauerhaft in Fortbildungsveranstaltungen der AIZ zu integrieren, wurden insofern weitergeführt, als das SVI Basismodule zum Thema entwickelt hat, die aber bisher nicht systematisch integriert und angewendet werden. Zudem wurde das Thema „Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ in Einzelfällen bedarfsbezogen berücksichtigt, etwa wenn Teilnehmende von Fortbildungsmaßnahmen in der AIZ in einem Feld tätig waren, in dem sich entsprechende Fragestellungen ergaben. Aufgrund des zeitlichen Rahmens der Evaluierung konnten neuere Entwicklungen hierzu nicht berücksichtigt werden. Allerdings wird das Thema „Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ im Rahmen eines Moduls zu Menschenrechten inzwischen im sogenannten Onboarding für neue und aus dem Ausland zurückgekehrte Mitarbeitende regelmäßig angesprochen.<sup>55</sup>

Auch wenn das Thema der Inklusion von Menschen mit Behinderungen nicht in den Angeboten der AIZ verankert werden konnte, gab es doch für GIZ-Mitarbeitende punktuell Gelegenheiten, sich damit auseinanderzusetzen. Diese Gelegenheiten boten sich aber eher für entsandte Mitarbeitende und weniger für die Mitarbeitenden im Inland. Beispielhaft erwähnt werden soll hier ein regionaler Workshop zu beruflicher Bildung und nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung 2015 in Südostasien, bei dem das Thema „Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ prominent behandelt wurde (GIZ, 2015a).

Eine systematische Sensibilisierung zum Thema Inklusion für alle Mitarbeitenden des BMZ gab es bisher nur in niedrigem Maße; allerdings wurden punktuell Veranstaltungen durchgeführt, die Mitarbeitenden des BMZ und auch der GIZ eine Beschäftigung mit dem Thema ermöglichten (Interviews 50, 64). Dabei wurden häufig die vom SVI erarbeiteten Materialien (Module, Film, Themenpaket) genutzt. So fand zum Beispiel ein Mittagsgespräch mit anschließendem Workshop zu inklusiver Bildung statt, zu dem das zuständige Referat des BMZ (303) zusammen mit dem Forschungsvorhaben „Inklusive Bildung“ eingeladen hatte. Zu erwähnen sind auch sektorspezifische Workshops (u. a. in den Sektoren ländliche Entwicklung, Gesundheit und soziale Sicherung), die sich an Mitarbeitende des BMZ und der GIZ richteten.

Bei der Einführung der WZ-Referentinnen und -Referenten in der Akademie des Auswärtigen Amtes, die einmal jährlich stattfindet, werden die Teilnehmenden in einem kurzen Modul für die Rechte von Menschen mit Behinderungen sensibilisiert (Interviews 1, 7, 64). Diese Veranstaltungen, die im Rahmen des mehrtägigen Einweisungslehrgangs stattfanden, wurden früher vom SVI durchgeführt, laufen jetzt nach Einschätzung der verantwortlichen Referentinnen und Referenten im BMZ selbstständig und benötigen keinen Anstoß von außen mehr. Zusätzlich wurde im Februar 2016 bei einem Jahrestreffen von WZ-Referentinnen und -Referenten, an dem auch die Leitungsebene des BMZ teilnahm, das Thema Inklusion aufgegriffen. Dies kann als deutliches Signal dafür gewertet werden, dass das Thema auch für die Leitungsebene des BMZ von Bedeutung ist.

<sup>53</sup> Auch bei einem verpflichtenden Modul zu Menschenrechten im Allgemeinen und zu Inklusion von Menschen mit Behinderungen im Besonderen, das dank einer BMZ-Finanzierung von der AIZ für die jeweiligen Vorhaben kostenneutral durchgeführt werden könnte, käme das Ermessen der jeweiligen Auftraggeber ins Spiel. Durch den verpflichtenden Charakter würde der Ermessensspielraum jedoch deutlich eingeschränkt.

<sup>54</sup> Das Format wurde zwischenzeitlich geändert, sodass die Veranstaltung in geänderter Form kostenfrei durchgeführt wird. Diese neuere Entwicklung konnte aufgrund des zeitlichen Rahmens der Evaluierung bei den Erhebungen nicht berücksichtigt werden.

<sup>55</sup> Entsprechende Informationen brachte Bernd Schramm, Leiter des SVI, in das vierte Treffen der Referenzgruppe (25.04.2017) ein.

Bezüglich der Umsetzung von Maßnahme 26 sind vor allem die Aktivitäten anzuführen, die das Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE) zur Einbettung des Themas Inklusion in seine Fortbildungsmaßnahmen durchgeführt hat. 2015 wurde mit fünf Teilnehmenden ein Auslandsprojekt mit dem Titel „Inclusion Grows: Developing a manual on disability mainstreaming for the German Development Cooperation, Case Study Namibia“ durchgeführt (SLE, 2015). In diesem Zusammenhang wurde das Thema Inklusion in die Veranstaltungen für alle Teilnehmenden dieses Jahrgangs aufgenommen, und zwar im Rahmen des Moduls *Neue Themen der Entwicklungszusammenarbeit* (Vortrag und fachliche Übung). Außerdem wurde 2016 ein Konzept zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen im SLE erarbeitet, dessen Umsetzung inzwischen eingeleitet wurde (SLE, 2016).

Dieses Engagement des SLE hat es ungeachtet der Tatsache gegeben, dass es bisher noch keine schriftlichen Vereinbarungen mit entwicklungspolitischen Bildungseinrichtungen zur Aufnahme entsprechender Lehrinhalte in deren Curricula gibt. Relevant wäre in diesem Zusammenhang auch das vom DIE jährlich durchgeführte, neunmonatige Postgraduierten-Programm. Hierzu gibt es von Seiten des DIE allerdings noch keine Initiativen.

In Bezug auf die Maßnahme 27 wurde mit dem Auslandsstudienprojekt des SLE in Namibia die Entwicklung einer Methode zur systematischen Inklusion von Menschen mit Behinderungen verknüpft und ein entsprechendes Handbuch erarbeitet.

Das Handbuch liegt seit Sommer 2016 vor, die Verbreitung wurde begonnen<sup>56</sup> und wird kontinuierlich weitergeführt<sup>57</sup>. Als kritisch ist anzusehen, dass dieses Handbuch („Toolkit“) angebots- und nicht nachfrageorientiert erarbeitet wurde. Daher wird sich erst im Zuge der Verbreitung erweisen, inwieweit es dem Bedarf der anvisierten Nutzerinnen und Nutzer in ausgewählten Vorhaben der deutschen staatlichen EZ entspricht.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass eine Qualifizierung des entwicklungspolitischen Personals erst in **niedrigem bis moderatem** Maße erreicht werden konnte. Zwar wurden verschiedene Maßnahmen zur Sensibilisierung und Fortbildung in Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen durchgeführt. Dies fand aber bisher nicht systematisch, sondern nur punktuell statt. Bei der AIZ sind anfängliche Bemühungen des BMZ bzw. des SVI, das Thema in Ausbildungskurse zu integrieren, wieder zum Erliegen gekommen. Im BMZ wurden punktuelle Fortbildungen und Sensibilisierungen durchgeführt; systematisch und ohne Anstoß von außen ist das allerdings nur bei der Ausbildung der WZ-Referentinnen und -Referenten sichergestellt. Von den in Frage kommenden entwicklungspolitischen Bildungseinrichtungen konnte bisher nur beim SLE erreicht werden, dass das Thema Inklusion in die Aus- und Fortbildungsmaßnahmen integriert wurde. Letzteres geschah in Verbindung mit einem institutionellen Mainstreaming von Inklusion im SLE.

<sup>56</sup> Dazu wurde eine entsprechende Maßnahme ergänzend in den Aktionsplan Inklusion aufgenommen: „Anwendung und Verbreitung des GIZ-Toolkits ‚Inclusion grows‘ in ausgewählten Vorhaben der deutschen staatlichen EZ (erarbeitet durch das Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE Berlin), am Beispiel der Sektoren Berufliche Bildung und Transport)“ (BMZ, 2016b).

<sup>57</sup> Nach Aussage des SVI wird das Handbuch inzwischen in ausgewählten TZ-Vorhaben pilothaft eingesetzt. Diese neuere Entwicklung konnte aufgrund des zeitlichen Rahmens der Evaluierung bei den Erhebungen nicht berücksichtigt werden.



Tabelle 5: Maßnahmen im Handlungsfeld 8

Strategisches Ziel 2: Wir fördern die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in unseren Partnerländern Unterziel C: Ausbau von Kompetenzen und Expertise	
<b>Maßnahme 28</b>	Das BMZ erstellt fachliche Orientierungshilfen zur Umsetzung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in verschiedenen thematischen Sektoren.
<b>Maßnahme 29</b>	Das BMZ prämiert im Rahmen des Walter-Scheel-Preises besonders innovative Beiträge, welche die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in Entwicklungsländern befördern.
<b>Maßnahme 30</b>	Das BMZ beauftragt ein angewandtes Forschungsvorhaben zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in nationalen sozialen Sicherungssystemen.
<b>Maßnahme 31</b>	Das BMZ beauftragt ein angewandtes Forschungsvorhaben zu inklusiver Bildung.
<b>Maßnahme 32</b>	Eine Situationsanalyse zur Umsetzung von Barrierefreiheit in BMZ-unterstützten Baumaßnahmen wird in ausgewählten Partnerländern auf drei Kontinenten durchgeführt, und es werden Empfehlungen daraus abgeleitet.

### 3.2.2 Wissensmanagement und Forschung

Für Wissensmanagement und Forschung waren im Aktionsplan die in der Tabelle 5 dargestellten Maßnahmen vorgesehen.

Durch die Maßnahmen in diesem Handlungsfeld sollten ein bedarfsgerechtes und informiertes Engagement sowie die Vervielfältigung positiver Erfahrungen zu einer inklusiven EZ erreicht werden. Die folgende Darstellung konzentriert sich auf die Umsetzung der Maßnahmen 30 und 31. Diese Schwerpunktsetzung leitet sich daraus ab, dass Maßnahme 29 nicht durchgeführt wurde und zu Maßnahme 28 nur einzelne Produkte erstellt und verbreitet wurden.<sup>58</sup> Die in Maßnahme 32 angesprochene Situationsanalyse wurde zwar durchgeführt; es gibt aber keine Anhaltspunkte dafür, dass die daraus abgeleiteten Empfehlungen (Everding, 2013) umgesetzt wurden (Interviews 45, 68). Auch wenn diese Maßnahme nicht explizit so formuliert war, muss die Umsetzung von Empfehlungen doch als Gradmesser für die erfolgreiche Durchführung dieser Maßnahme gelten.

Die beiden Forschungsvorhaben (Maßnahmen 30 und 31) wurden planmäßig beauftragt und durchgeführt. Die aus dem Forschungsvorhaben zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in nationalen sozialen Sicherungssystemen abgeleiteten Erkenntnisse und Empfehlungen, die auf Fallstudien in Peru und Tansania basierten, wurden im Mai 2015 in einer Online-Toolbox in englischer Sprache für die Nutzung durch GIZ-Mitarbeitende (Inland und Ausland) sowie für andere

Interessierte bereitgestellt (GIZ, 2015c). Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass die Intensität der Nutzung dieser Online-Toolbox und die dadurch bewirkten positive Effekte nachverfolgt werden. Die aus dem Forschungsvorhaben zu inklusiver Bildung abgeleiteten Erkenntnisse und Empfehlungen, die auf Fallstudien in Guatemala und Malawi basierten (Artiles et al., 2015), wurden vergleichsweise weitergehend genutzt, weil sie durch eine eigens entwickelte Strategie verbreitet werden sollten. Diese Verbreitung richtete sich an alle, die in der deutschen staatlichen EZ mit dem Sektor Bildung befasst sind. Wie umfassend diese Strategie zum Mainstreaming von inklusiver Bildung war, lässt sich daran ablesen, dass sie folgende Komponenten umfasste: (1) Einbeziehung in die Organisationsphilosophie, (2) Förderung der Erstellung von Politiken zum Thema, (3) Beeinflussung von Kernprozessen und Verfahren, (4) Schaffung qualifizierter Strukturen und (5) Förderung von Neubeauftragungen (GIZ, 2015d). Es hätte den Rahmen dieser Evaluierung gesprengt, wenn genauer hätte nachverfolgt werden sollen, wie diese Strategie mit ihren fünf Komponenten umgesetzt wurde und was dadurch im Sinne der institutionellen Verankerung von inklusiver Bildung erreicht wurde.

Die beabsichtigten Ergebnisse konnten in diesem Handlungsfeld nur in **niedrigem bis moderatem** Maße erreicht werden. Dabei wird berücksichtigt, dass durch die Forschungsvorhaben in den Sektoren „Soziale Sicherung“ und „Bildung“ zumindest gute Voraussetzungen dafür geschaffen wurden, dass bedarfsgerechtes und informiertes Engagement sowie die

<sup>58</sup> Hier sind die folgenden drei Produkte zu nennen: (1) „Every person counts – promoting the inclusion of persons with disabilities in the health sector in Cambodia“ (GIZ, 2015b); (2) „Pathways to inclusive development: How to make disability inclusive practice measurable?“ in der Reihe „Discussion Papers on Social Protection“ (Wissenbach, 2014) und (3) „Katastrophenvorsorge für alle – Inklusion von Kindern, älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen“ (BMZ, 2013f).

**Tabelle 6: Wesentliche Merkmale der im Rahmen der Fallstudien untersuchten Vorhaben**

Merkmale	Bangladesch	Guatemala	Indonesien	Malawi	Togo
<b>Titel</b>	Förderung von Sozial- und Umweltstandards in der Industrie	Bildung für Leben und Beschäftigung in Guatemala	Social Protection Program (Programm Soziale Sicherung)	Soziale Sicherung für Menschen in extremer Armut	Berufliche Bildung und Jugendbeschäftigung
<b>Durchführungsorganisation</b>	GIZ	GIZ	GIZ	KfW und GIZ	GIZ und KfW <sup>59</sup>
<b>Laufzeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PSES<sup>60</sup> I – von 11/2009 bis 03/2015</li> <li>• PSES II – von 4/2015 bis 06/2017</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2013 bis 2017</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Phase II: 2 Jahre – 01/2014 bis 12/2015</li> <li>• Phase III: 3 Jahre – geplant 01/2016 bis 12/2018</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TZ: 02/2015 bis 06/2018</li> <li>• FZ: 11/2011 bis 12/2017</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 02/2015 bis 06/2018 (Vorgängerprogramm 11/12 bis 10/14)</li> </ul>
<b>Volumen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PSES I: 9.660.000 EUR</li> <li>• PSES II: 6.000.000 EUR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6.250.000 EUR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Phase II: 3.900.000 EUR</li> <li>• Phase III: 5.000.000 EUR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TZ: 6.500.000 EUR</li> <li>• FZ: 34.000.000 EUR <sup>61</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4.000.000 EUR</li> </ul>
<b>An MmB als Zielgruppe gerichtete Aktivitäten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beratung und Fortbildung für Textilarbeiterinnen und Existenzgründerinnen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sekundarschulbildung für Kinder und Jugendliche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sozialtransferprogramm staatliche Unfallversicherung</li> <li>• Sonderschule in Cibinong</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Public works (TZ)</li> <li>• Social cash transfer (FZ)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortbildung für Existenzgründerinnen und -gründer</li> <li>• Arbeitsmarktberatung für Arbeitssuchende</li> </ul>

Vervielfältigung positiver Erfahrungen zu einer inklusiven EZ stattfinden kann. Allerdings gibt es zu wenig konkrete Anhaltspunkte dafür, dass ein Engagement in diesem Sinne bereits angestoßen wurde und Wirksamkeit entfaltet hat.

Die in Verbindung mit dem Unterziel C erwarteten Ergebnisse konnten bisher nur in **niedrigem bis moderatem** Maße erreicht werden. Es gibt bisher zu wenige Anhaltspunkte für institutionalisierte Lernprozesse, auch wenn im Sektor „Bildung“ durch die oben erwähnte Strategie dafür gute Voraussetzungen bestünden. Erfahrungen, Kenntnisse und Erfolgsbeispiele wurden bisher nur punktuell und nicht systematisch aufgearbeitet und verankert. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass das BMZ dazu beigetragen hat, wissenschaftlich erarbeitetes Datenmaterial zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen auf internationaler Ebene zu verbreiten.

### 3.3 Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in Maßnahmen in den Partnerländern der deutschen EZ

Im folgenden Abschnitt werden die Evaluierungsergebnisse dargestellt, die sich auf die Evaluierungsfrage 2.4 beziehen: „Inwiefern wurden Menschen mit Behinderungen verstärkt in Maßnahmen in den Partnerländern der deutschen EZ (Unterziel B) einbezogen?“ Der Schwerpunkt der Darstellung liegt auf den Ergebnissen der Fallstudien, die in fünf Vorhaben der bilateralen staatlichen EZ durchgeführt wurden (zur Auswahl der Fallstudien und zum methodischen Vorgehen s. Kapitel 1.2). Ein Überblick über diese Vorhaben gibt die Tabelle 6.

Die folgende Darstellung umfasst zudem die Analyse von weiteren Vorhaben der bilateralen staatlichen EZ, die im Aktionsplan in den Handlungsfeldern 5 und 6 explizit genannt wurden (zum methodischen Vorgehen s. Kapitel 1.2). Die Vorhaben werden in Tabelle 7 im Überblick dargestellt.

<sup>59</sup> Das FZ-Modul wird erst seit 2015 implementiert, daher konnten die damit erreichten Ergebnisse bei der Fallstudie noch nicht berücksichtigt werden.

<sup>60</sup> Promotion of Social and Environmental Standards in the Industry (TZ-Vorhaben zur Förderung von Sozial- und Umweltstandards).

<sup>61</sup> Dieses Finanzvolumen verteilt sich folgendermaßen: Phase I: 13 Millionen EUR, Phase II: 11 Millionen EUR, Phase III: 10 Millionen EUR.

**Tabelle 7: Dokumentenbasierte Vorhabensanalyse (z. T. ergänzt durch Interviews): Vorhaben im Überblick**

Vorhaben	Land	Sektor	Laufzeit
Programm Soziale Absicherung im Krankheitsfall	Kambodscha	Stärkung sozialer Sicherungssysteme	2011 bis 2015 (inzwischen verlängert)
Unterstützung des Programms zur Identifizierung armer Haushalte (ID Poor)	Kambodscha	Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung	2012 bis 2016
Stärkung der Menschenrechte	Uganda	Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung	2013 bis 2016
Förderung der beruflichen Bildung	Afghanistan	Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, inkl. berufliche Bildung	2010 bis 2016
Berufliche Bildung	Laos	Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, inkl. berufliche Bildung	2012 bis 2016 (inzwischen verlängert)
Förderung der beruflichen Bildung	Namibia	Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, inkl. berufliche Bildung	2012 bis 2017
Beratung zur sozialen Sicherung	Vietnam	Stärkung sozialer Sicherungssysteme	2012 bis 2015

Die im Handlungsfeld 5 verorteten Maßnahmen 14 und 15<sup>62</sup> wurden nicht in die Analyse mit einbezogen, da sich die Fallstudien wie auch die dokumentenbasierten Analysen der Vorhaben (z. T. ergänzt durch Interviews) auf die staatliche bilaterale EZ konzentrieren sollten.

Die Darstellung orientiert sich an den OECD-DAC-Evaluierungskriterien. In einem zusätzlichen Abschnitt werden die Ergebnisse zu Evaluierungsfrage 2.6 erörtert: „Was sind die Erfolgs- und Misserfolgskriterien in Bezug auf die Zielerreichung (Unterziele A bis C)?“ Dabei liegt ein besonderer Fokus der Fallstudien darauf, Hinweise für die Verbesserung von EZ-Vorhaben zu identifizieren (formative Funktion).

Die Darstellung stellt die Fallstudienresultate in den Vordergrund, da diese Vorhaben viel intensiver untersucht wurden als die anderen Vorhaben in Handlungsfeld 5 und 6. Ein Abschnitt schließt jeweils mit einer kurzen vergleichenden Betrachtung, in der die Ergebnisse der Fallstudien den Ergebnissen der Analyse anderer Vorhaben gegenübergestellt werden.

### 3.3.1 Relevanz der durchgeführten Maßnahmen

Ein Blickwinkel, aus dem das Evaluierungsteam die Relevanz untersuchte, ist der Bezug zu den Vorgaben der VN-BRK (s. Kapitel 1.3). In einem zweiten Schritt soll die Relevanz aus

der Sicht der politischen Partner sowie aus Sicht der Menschen mit Behinderungen und deren SVO betrachtet werden.

Bei einer Gesamtbetrachtung der untersuchten Vorhaben lässt sich ein expliziter Bezug zur VN-BRK nur in geringem Maße feststellen. Zwar wird in den Programmvorschlägen zu den Vorhaben in Bangladesch, Indonesien und in Malawi ein Bezug zur VN-BRK in dem Sinne hergestellt, dass die Ratifizierung durch das Partnerland erwähnt wird. Darüber hinaus wird aber in der Konzeption dieser Vorhaben kein expliziter Bezug zur VN-BRK oder zu bestimmten Artikeln (z. B. Artikel 24 (Bildung), Artikel 27 (Arbeit und Beschäftigung) oder Artikel 28 (Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz)) hergestellt (VN-BRK, 2008). Das ist aber nicht so zu interpretieren, dass die Durchführung der Vorhaben den einschlägigen Artikeln nicht entspricht. So lassen sich z. B. bei der Durchführung des Vorhabens in Indonesien eindeutig Bezüge zum Artikel 28 (Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz) herstellen.

Zu den in der VN-BRK verankerten zentralen menschenrechtlichen Prinzipien<sup>63</sup> finden sich auch keine direkten Bezüge. Daraus kann allerdings nicht im Umkehrschluss gefolgert werden, dass die generellen Prinzipien der VN-BRK überhaupt nicht berücksichtigt wurden. Aber wenn z. B. „Partizipation“ oder

<sup>62</sup> Maßnahme 14: Das BMZ fördert die politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in mindestens drei Partnerländern. Maßnahme 15: Das BMZ beauftragt ein Projekt zur Stärkung von Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen in ausgewählten Partnerländern.

<sup>63</sup> Dies sind: Achtung vor der Menschenwürde und individuelle Autonomie, Nicht-Diskriminierung, volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft, Achtung vor der Unterschiedlichkeit von Menschen mit Behinderungen und die Akzeptanz dieser Menschen als Teil der menschlichen Vielfalt und der Menschheit, Chancengleichheit, Zugänglichkeit, Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie die Achtung vor den sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern mit Behinderungen (s. Artikel 3 VN-BRK).

„Chancengleichheit“ berücksichtigt wurden, fehlte in der Regel der direkte Bezug zu Menschen mit Behinderungen. So wurde etwa im Vorhaben in Guatemala das Prinzip der Chancengleichheit und gleichberechtigten Einbeziehung zwar aufgegriffen, aber lediglich auf indigene Bevölkerungsgruppen und ethnische Minderheiten sowie auf Genderaspekte bezogen. Die Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen wurden hingegen im Rahmen einer separaten Roadmap angesprochen, was dem Prinzip einer inklusiven EZ nicht entspricht. Auch die Zusammenarbeit des Vorhabens mit einer nicht inklusiven Förderschule ist mit den Vorgaben der VN-BRK zu inklusiven Bildungssystemen nicht kompatibel (UN, 2016c). Aus pragmatischer Sicht ergibt sich allerdings die Frage, ob in Kontexten mit einem hohen Maß an Exklusion im Bildungsbereich die Zusammenarbeit mit Förderschulen Übergangsweise – auf dem Weg zu inklusiveren Ansätzen – sinnvoll sein kann. Auf bewusste Abwägungen dieser Art im Rahmen der Beauftragung gab die Fallstudie jedoch keine Hinweise (FS-Synthesedokument).

Die politischen Partner wussten in der Regel um die Existenz und Ratifizierung der VN-BRK in ihren Ländern. Allerdings waren die Inhalte der VN-BRK, vor allem das soziale Modell von Behinderung und die damit einhergehenden Anforderungen an die Konzeption und Implementierung von Maßnahmen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen, nur wenig bekannt.

Faktisch waren für die Vorhaben andere konzeptionelle Bezugspunkte vorrangig. So bildeten für das PSES-Vorhaben Bangladesch Corporate-Social-Responsibility(CSR)-Ansätze den entscheidenden Bezugspunkt. Eine solche Fokussierung birgt allerdings das Risiko, dass die jeweiligen Unternehmen, sofern es unternehmensstrategisch opportun erscheint, sich möglicherweise anderen CSR-Maßnahmen zuwenden und der Inklusion von Menschen mit Behinderungen die Aufmerksamkeit entziehen. Für die Vorhaben in Malawi und in Indonesien stand der Beitrag der sozialen Sicherung zur Armutsbekämpfung im Vordergrund. In dem Vorhaben in Guatemala wurde

der kontextspezifischen Bedeutung der Exklusion indigener Bevölkerungsgruppen in der Sekundärschulbildung durch ein erweitertes Inklusionsverständnis Rechnung getragen. In dem Vorhaben in Togo sollten Menschen mit Behinderungen bei beruflichen Bildungsmaßnahmen berücksichtigt und formal integriert werden. Leitgedanke war hier jedoch, ausgehend von den in Deutschland gewonnen Erfahrungen, die Einführung des dualen Systems. Gleichzeitig sollte die Jugendbeschäftigung, auch von Menschen mit Behinderungen, befördert werden. Allerdings hat die VN-BRK, die auch von Togo ratifiziert wurde, bisher noch keinen Niederschlag in der entsprechenden nationalen Politik gefunden.

Diese Beispiele bestätigen die bereits ermittelten erheblichen Defizite in der jeweiligen Umsetzung der VN-BRK im nationalen Kontext. Zwar ist positiv zu bewerten, dass die entsprechenden Regierungen die VN-BRK durch nationale Gesetze oder Aktionspläne konkretisiert haben.<sup>64</sup> Bei genauerer Betrachtung zeigt sich allerdings, dass entsprechende Verfahren und Richtlinien nur schleppend verabschiedet und noch schleppender umgesetzt wurden. In den Gesprächen vor Ort war häufig von einer „Implementierungslücke“ die Rede. So findet sich beispielsweise in der nationalen Berufsbildungspolitik Bangladeschs die Verpflichtung zu einer 5-prozentigen Quote für Menschen mit Behinderungen; es fehlt jedoch der politische Wille für ein tatsächliches Mainstreaming von inklusiven Konzepten und für die Schaffung der dafür notwendigen praktischen Voraussetzungen (z. B. Barrierefreiheit) (Interviews 5 und 13 aus dem Fallstudienbericht Bangladesch).

Die Befunde der Fallstudien belegen eindeutig, dass die politischen Partner die Vorhaben begrüßen und unterstützen (Fallstudienberichte 2016a, 2016b, 2016c, 2016d; FS-Synthesedokument).

Die Relevanz der untersuchten Vorhaben wurde somit von den Verantwortlichen zwar als wegweisend hervorgehoben; aufgrund unzureichender Kapazitäten und Mechanismen waren die Möglichkeiten, nationale Politiken zur Umsetzung der

<sup>64</sup> Bangladesch hat mit zwei neuen Gesetzen aus dem Jahr 2013, namentlich dem Rights & Protection of Persons with Disabilities Act und dem Disability Protection Trust Act die aus der VN-BRK verbrieften Rechte in der nationalen Gesetzgebung aktualisiert und mit entsprechenden Richtlinien für ihre Umsetzung versehen. Guatemala hat mit einem Gesetz (Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad – CDDP – Decreto 59-2008) die Voraussetzungen für die Umsetzung der VN-BRK geschaffen. In Indonesien untermauert das neue Gesetz über Menschen mit Behinderungen aus dem Jahr 2016 eine konsequente und interministerielle Implementierung der VN-BRK. Das Gesetz beschreibt 21 Rechte; ihre Implementierung und das Monitoring werden durch eine unabhängige nationale Kommission für Menschen mit Behinderungen durchgeführt. Malawi hat eine entsprechende Gesetzgebung 2012 verabschiedet (Disability Act and Disability Trust Fund). Darin wird auch der Rechtsanspruch für Menschen mit Behinderungen auf staatliche Unterstützungsleistungen, z. B. soziale Transferzahlungen, verbrieft. In Togo gibt es seit 2004 ein entsprechendes Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Loi nationale de protection des personnes handicapées), das seit 2015 einer Revision unterzogen wurde. Zum Zeitpunkt der Durchführung dieser Evaluierung war die Novellierung des Gesetzes noch nicht verabschiedet.

VN-BRK in der Praxis durchzusetzen, jedoch begrenzt. Darin kam wiederum zum Ausdruck, dass es angesichts knapper öffentlicher Ressourcen letztlich am politischen Willen fehlte, die Prioritäten im Sinne der Inklusion entsprechend zu setzen.

Beurteilt man die Relevanz der Vorhaben aus Sicht der Menschen mit Behinderungen und ihrer SVO, muss zunächst berücksichtigt werden, dass SVO insgesamt nur in geringem Umfang in die Konzeption und Umsetzung der Vorhaben einbezogen wurden (s. Kapitel 3.3.2). Dies mindert die Relevanz der Vorhaben, da die VN-BRK der Beteiligung von SVO ein hohes Gewicht gibt<sup>65</sup>. Bei der Fallstudie in Togo wurde die Dachorganisation von Selbstvertretungsorganisationen (FETAPH) in Konzeption und Umsetzung des Vorhabens eingebunden; sie beurteilte die im Vorhaben durchgeführten Aktivitäten als relevant. Allerdings wurden aus ihrer Sicht die Möglichkeiten der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in Aktivitäten des Vorhabens nicht ausgeschöpft. So wurden nach ihrer Meinung beispielsweise die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen bei der Auswahl der fünf Berufsfelder für die Pilotierung des dualen Systems in der beruflichen Bildung zu wenig berücksichtigt (FS-Synthesedokument). Im Falle Indonesiens bewerteten die befragten SVO die Relevanz der vom GIZ-Vorhaben unterstützten Regierungsprogramme zur Sozialversicherung von Menschen mit Behinderungen und zur nationalen Arbeitsunfallversicherung als positiv (DEval Fallstudienbericht, 2016a).

Für das Vorhaben zur sozialen Sicherung in Malawi, das – mit Ausnahme eines Pilotprojektes in einem der unterstützten Distrikte – nicht direkt mit SVO kooperierte, bewerteten die Menschen mit Behinderungen, die von Maßnahmen der sozialen Sicherung profitiert haben, die Relevanz des Vorhabens als positiv (FS-Synthesedokument). In Guatemala wurden während der Planung und Implementierung des Vorhabens auch keine Vertreterinnen und Vertreter von SVO einbezogen. In Fokusgruppendifkussionen äußerten sie jedoch, dass die Aktivitäten von EDUVIDA insofern relevant waren, als die Lehrerinnen und -Lehrerausbildung im Einklang mit den durch die SVO identifizierten Prioritäten stand und damit an den richtigen Stellen ansetzte (FS-Synthesedokument). Als wichtige

Faktoren wurden auch die Bewusstseinsbildung und der Abbau von mentalen Barrieren (Einstellung und Stereotype zu Menschen/Kindern/Jugendlichen mit Behinderungen) hervorgehoben. Im Vorhaben in Bangladesch wurde teilweise direkt mit SVO zusammengearbeitet<sup>66</sup>, aber vor allem mit NRO, die sich in der inklusiven Entwicklung engagieren. Die Vertretung von NRO und Menschen mit Behinderungen, die in konkrete Maßnahmen – wie Trainingskurse oder die Bewertung von Fabriken und Arbeitsplätzen – eingebunden waren, bestätigten die Relevanz dieses Vorhabens (DEval-Fallstudienbericht, 2016b).

Für die Bewertung der Relevanz ist im Sinne der VN-BRK-Vorgaben auch von Bedeutung, inwieweit die Menschen mit Behinderungen, die durch die Leistungen eines Vorhabens direkt angesprochen werden sollen, repräsentativ ausgewählt wurden. Dies würde bedeuten, dass sie entsprechend ihres Anteils an der Gesamtbevölkerung einer Zielregion berücksichtigt werden und dass Menschen mit unterschiedlichen Arten von Behinderungen gleiche Zugangsmöglichkeiten haben. Das Fehlen von disaggregierten Informationen über Anzahl, Lebensbedingungen und Bedarfe von Menschen mit Behinderungen machte es in allen Fallstudien schwer, die Repräsentativität der Zielgruppe einzuschätzen. Dies führte beispielsweise im Vorhaben in Malawi dazu, dass zwar Informationen dazu vorlagen, inwieweit Menschen mit Behinderungen von Sozialleistungen profitieren – auch disaggregiert je nach Art der Beeinträchtigung –, diese Angaben aber nicht zur zahlenmäßigen Bedeutung von Menschen mit Behinderungen in einem bestimmten Interventionsgebiet in Beziehung gesetzt werden konnten (FS-Synthesedokument). Auch im Vorhaben in Guatemala zeigte sich die Problematik der mangelnden Repräsentativität deutlich: Auf der Mikroebene wurde die Gruppe von Menschen mit Behinderungen für die Aktivitäten nicht repräsentativ ausgewählt. Das Vorhaben arbeitete mit einer aus einer Elterninitiative entstandenen Förderschule (Escuela de Educación Especial y Centro de Rehabilitación Integral) zusammen, die wegen mangelnder Barrierefreiheit keine Kinder mit Sehbeeinträchtigung aufnehmen konnte. Für die Maßnahmen auf Makro- und Mesoebene konnte nur bei denjenigen Kindern ein indirekter Nutzen angenommen werden, die auch zur Schule gingen; dies war insbesondere bei

<sup>65</sup> Artikel 4 Absatz 3 VN-BRK: „Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung dieses Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, führen die Vertragsstaaten mit den Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.“

<sup>66</sup> Konkrete Vorschläge zur Zusammenarbeit mit SVO wurden erst im Frühjahr 2016 in Zusammenarbeit mit der CBM erarbeitet. Allerdings gab es seit Ende 2015 die Zusammenarbeit mit einer SVO, die im Auftrag des PSES II Trainingskurse für Menschen mit Behinderungen durchgeführt hat.

armen Kindern mit Behinderungen nicht immer der Fall (FS-Synthesedokument).

Aufgrund fehlender disaggregierter Daten und einer aus Inklusionssicht häufig unzureichenden Zielgruppenanalyse wurden Menschen mit Behinderungen in den Vorhaben vielfach als homogene Gruppe betrachtet. Die Diversität von Beeinträchtigungen wurde somit unzureichend berücksichtigt. Es blieb in der Regel unklar:

- wer nach welchen Kriterien als Zielgruppe ausgewählt wurde,
- ob bestimmte Gruppen von Menschen mit Behinderungen, z. B. Menschen mit Mehrfachbehinderungen, ein- bzw. ausgeschlossen sind,
- ob behinderte Frauen und Männer gleiche Teilnahmekancen haben.

Dazu trug auch bei, dass es nur wenige Anhaltspunkte dafür gab, dass weitergehende menschenrechtsbasierte Analysen im Sinne der VN-BRK während der Konzeption und Planung der verschiedenen Vorhaben durchgeführt bzw. genutzt wurden. So wurde beispielsweise im Vorhaben in Indonesien zu Beginn von Phase II eine Studie über die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen in einem Distrikt in Zentraljava durchgeführt (DEval Fallstudienbericht, 2016a). Diese wurde in der Umsetzung des Vorhabens jedoch nicht berücksichtigt. Und die Erhebungen zum Vorhaben in Malawi haben ergeben, dass Menschen mit „geistiger“<sup>67</sup> Behinderung beim Zugang zu Programmmaßnahmen – in diesem Fall Social Cash Transfer – benachteiligt wurden.

Positiv zu erwähnen ist die Durchführung einer Bedarfsanalyse im Vorhaben in Bangladesch. Hier wurden die Unfallfolgen und Beeinträchtigungen von Textilarbeiterinnen und Textilarbeitern ebenso erfasst wie deren Bedarf als Textilarbeitskräfte mit Behinderungen (Action Aid Bangladesh, 2013). Ein weiteres positives Beispiel bezieht sich auf das Vorhaben in Togo: Im Verlauf der ersten Phase des Vorhabens (2012–13), in der geprüft wurde, inwieweit Menschen mit Behinderungen in die Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung und der beruflichen Bildung einbezogen werden können, wurden in den drei Projektregionen Basisdaten zu Handwerkerinnen und

Handwerkern bzw. jungen Selbstständigen mit Behinderungen erhoben (FS-Synthesedokument). Bei der Auswahl von Trainees mit Behinderungen waren SVO intensiv beteiligt; es war aber faktisch keine repräsentative Auswahl. Das Vorhaben hat zudem für bestimmte Projektaktivitäten (Qualifizierungsmaßnahmen für Unternehmerinnen und Unternehmer sowie Existenzgründerinnen und -gründer) eine Quote von 10 Prozent für Menschen mit Behinderungen festgelegt, die auch insgesamt erreicht und teilweise sogar übertroffen wurde (s. dazu Kapitel 3.3.2).

Die Relevanz der im Rahmen der Fallstudien untersuchten Vorhaben wird insgesamt als **moderat** bewertet. Zwar beurteilten die politischen Partner sowie Menschen mit Behinderungen und deren SVO die untersuchten Vorhaben als relevant; der geringe Bezug zur VN-BRK und das weitgehende Fehlen von disaggregierten Informationen hatten jedoch zur Folge, dass die Auswahl von Menschen mit Behinderungen als Zielgruppen nicht repräsentativ war, wodurch die Relevanz der untersuchten Vorhaben eingeschränkt wurde.

Vergleicht man diese Einschätzung mit den Ergebnissen der dokumentenbasierten Analysen der Vorhaben (z. T. ergänzt durch Interviews), so ergeben sich viele Parallelen. Explizite Bezüge zur VN-BRK wurden nur in zwei Programmvorschlügen hergestellt. Bei einigen Vorhaben gab es keine Anhaltspunkte dafür, dass Menschen mit Behinderungen direkt profitierten. Ebenso fehlten weitgehend disaggregierte Informationen über die Situation von Menschen mit Behinderungen. Größer war allerdings der Anteil der Vorhaben, bei denen vorbereitende Studien explizit zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen durchgeführt wurden. Hier ist die Kooperation der beiden Vorhaben in Kambodscha zur sozialen Sicherung und zur guten Regierungsführung hervorzuheben. Sie hatte zum Ziel, das Planungsministerium im Rahmen der Identifizierung armer Haushalte bei der Erhebung von nach Behinderung aufgeschlüsselten Daten zu unterstützen. Dadurch sollte mehr Menschen mit Behinderungen der Zugang zur nationalen Krankenversicherung ermöglicht werden (GIZ, 2015b; GIZ und KfW, 2015, Interview 38). Durch diese Aktivitäten wurde insbesondere Artikel 25 (Gesundheit) und Artikel 31 (Statistik und Datensammlung) der VN-BRK entsprochen. Hierbei muss, ebenso wie bei Aussagen über die Vorhaben, zu denen keine

<sup>67</sup> Die Anführungsstriche sollen darauf hinweisen, dass in der Erhebungssituation vonseiten der Befragten nicht der gängige Begriff, also „kognitive/intellektuelle Beeinträchtigung“, verwendet wurde.



Fallstudien durchgeführt wurden, berücksichtigt werden, dass weder die Sichtweise der politischen Partner noch die der Menschen mit Behinderungen und ihrer SVO in die Relevanzbewertungen aufgenommen werden konnten.

### 3.3.2 Effektivität der durchgeführten Maßnahmen

Menschen mit Behinderungen haben in unterschiedlicher Weise und in unterschiedlicher Intensität von den Aktivitäten der jeweiligen Vorhaben profitiert. Maßgeblich war hierfür auch der Umsetzungsstand der Vorhaben, der sich ganz unterschiedlich darstellte. Im Folgenden wird der Nutzen für Menschen mit Behinderungen mit Blick auf das jeweilige Vorhaben dargestellt.

In den vom Vorhaben in **Bangladesch** durchgeführten Aktivitäten sahen Menschen mit Behinderungen einen hohen Nutzen. Es unterstützte sie (und zum Teil auch ihre Familien) über entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen durch den verbesserten Zugang zu Erwerbstätigkeit dabei, ihren Lebensunterhalt zu sichern. 292 Menschen mit Behinderungen haben an Qualifizierungsmaßnahmen für Kleinstunternehmerinnen und -unternehmer teilgenommen.<sup>68</sup> 93 Menschen mit Behinderungen haben als Ergebnis eines anderen Qualifizierungsangebotes für die Arbeit in der Textilindustrie einen entsprechenden Arbeitsplatz gefunden, wobei über die Dauerhaftigkeit der Beschäftigung keine Daten vorliegen (Fallstudienbericht, 2016b). 260 Menschen mit Behinderungen haben Vermittlungsangebote des Inclusive Job Centre in Anspruch genommen, wovon ca. 15 Prozent einen Arbeitsplatz in der Textilindustrie vermittelt bekamen. Der Nutzen für Menschen mit Behinderungen bestand bisher vor allem in den durch Qualifizierungs- und Beratungsangebote vermittelten Kenntnissen und Fähigkeiten sowie im Zugang zu Vermittlungsangeboten. Weniger als die Hälfte der Menschen mit Behinderungen, die von den Aktivitäten des Vorhabens profitieren sollten, konnte bisher tatsächlich ein Beschäftigungsverhältnis eingehen und so ihre Einkommenssituation verbessern. Da es keine konkreten Angaben dazu gibt, wie viele der als Existenzgründerinnen und -gründer ausgebildeten Menschen mit Behinderungen ihre Kenntnisse und Fähigkeiten praktisch umsetzen konnten, kann über den diesbezüglichen ökonomischen Nutzen keine Aussage getroffen werden.

Im Vorhaben in **Malawi** wurden die staatlichen Transferleistungen zur sozialen Sicherung von Menschen mit Behinderungen von diesen positiv bewertet. 2015 haben insgesamt 26.371 Menschen mit Behinderungen von den Transferzahlungen profitiert, was einem Anteil von 8,4 Prozent der Begünstigten (313.784) entspricht (KfW, 2016b)<sup>69</sup>. Sie sahen diese Zahlungen als einen Beitrag zu ihrer Grundsicherung und damit für ihren Lebensunterhalt an. Angesichts der Krisensituation im südlichen Afrika (ungünstige Niederschläge und dadurch steigende Nahrungsmittelpreise) mussten die Menschen mit Behinderungen einen substanziellen Teil der erhaltenen Zahlungen zum Kauf von Nahrungsmitteln einsetzen. Viele von ihnen nutzten einen Teil der Zahlungen auch dafür, ihren Kindern den Besuch der Grundschule zu ermöglichen. Allerdings waren die Leistungen aus Sicht der Befragten zu gering, um den Einstieg in selbsttragende einkommenschaffende Maßnahmen zu ermöglichen oder den Kindern den Besuch der Sekundarschule zu erlauben, der den Grundstein für Beschäftigungsoptionen und damit wirtschaftlichen Aufstieg legen würde. Dies verweist darauf, dass zusätzliche Förderinstrumente eingesetzt werden müssten, um über die Grundsicherung hinaus beispielsweise einkommenschaffende Maßnahmen zu unterstützen. Ansatzpunkte dazu gibt es bereits, etwa durch Instrumente der Mikrofinanzierung (FS-Synthesedokument). Menschen mit Behinderungen, die am Public-Works-Pilotprogramm in einem der Distrikte Malawis teilnahmen, erklärten, dass sie sich in ihrem Selbstwertgefühl gestärkt fühlten, da sie an den öffentlichen Arbeiten für dörfliche Entwicklungsprojekte aktiv und gleichberechtigt mitarbeiten konnten (FS-Synthesedokument).

Im Vorhaben in **Indonesien** kann insofern von einem Nutzen gesprochen werden, als Menschen mit Behinderungen seit November 2016 von speziellen Transferzahlungen im Rahmen der sozialen Sicherung profitieren. Es handelt sich hier aber nur um einen erwarteten Nutzen, da zum Zeitpunkt der Durchführung der Fallstudie Menschen mit Behinderungen diese speziellen Leistungen noch nicht in Anspruch nehmen konnten. Ein solcher Nutzen konnte jedoch im Zusammenhang mit dem nationalen staatlichen Arbeits- und Unfallversicherungsprogramm BPJS II festgestellt werden; dieses richtet sich an Menschen mit Behinderungen, die als Folge eines Arbeitsunfalls

<sup>68</sup> Die rehabilitierten Arbeiterinnen und Arbeiter aus dem Rana-Plaza-Komplex waren zunächst direkte Adressaten des Projekts; allerdings zeigte sich bald, dass viele von ihnen so traumatisiert oder geschädigt waren, dass sie eine Wiedereingliederung in die Textilfabriken ablehnten bzw. andere Arbeit suchten. Darauf reagierte das Vorhaben mit dem hier erwähnten Qualifizierungsangebot für Kleinstunternehmerinnen und -unternehmer.

<sup>69</sup> Diese Angaben schließen die Menschen mit Behinderungen, die vom Public-Works-Pilotprogramm profitiert haben, nicht mit ein. Für die beiden Distrikte, die im Rahmen der Erhebungen für die Fallstudie besucht wurden, sind die Zahlen wie folgt: 4.245 (44.679) im Mchinji-Distrikt und 3.829 (43.582) im Salima-Distrikt.

mit einer Beeinträchtigung leben. Im September 2016 waren ungefähr 100 Fälle bearbeitet und mit erfolgreicher Reintegration abgeschlossen, d. h. für alle konnte eine Rückführung zum ursprünglichen Arbeitsplatz gewährleistet werden.<sup>70</sup> Zum Zeitpunkt der Durchführung der Fallstudie waren 255 weitere Fälle in Bearbeitung. Es handelte sich ausschließlich um Menschen mit physischen Behinderungen (DEval Fallstudienbericht, 2016a). Nutzen ergab sich auch für Menschen mit Behinderungen in einer speziellen Berufsschule. Über das Vorhaben wurden für die Berufsbildungsschule sechs neue Curricula entwickelt, die im Jahr 2016 zum ersten Mal zum Einsatz kamen. Allerdings gab es keine Angaben darüber, in welchem Maße Absolventinnen und Absolventen erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert werden konnten.<sup>71</sup> Zudem ist diese Bildungseinrichtung im Sinne der VN-BRK als problematisch zu bewerten, weil mit ihr Sonderräume erhalten werden.

Im Vorhaben in **Togo** haben Menschen mit Behinderungen von Fortbildungen zur Existenzgründung und von der Beratung durch Arbeitsagenturen profitiert. Zudem wurden sie auch als Trainerinnen und Trainer für Existenzgründungsfortbildungen (6 von 40) sowie als Beraterinnen und Berater im Sinne einer inklusiven Arbeitsberatung (5 von 49) qualifiziert. Insgesamt wurden 27 junge Erwachsene mit Behinderungen als Existenzgründerinnen und -gründer geschult (DEval Fallstudienbericht, 2016c).<sup>72</sup> Der Nutzen bezog sich aber bisher nur auf die Qualifizierungsmaßnahmen, d. h. es gibt noch keine Anhaltspunkte dafür, dass Teilnehmende an Existenzgründungsfortbildungen ihr Wissen praktisch anwenden und einen damit verbundenen ökonomischen Nutzen realisieren konnten. Da die erwähnten Qualifizierungsmaßnahmen erst 2016 durchgeführt wurden, konnte zum Zeitpunkt der Durchführung der Fallstudie (Juli 2016) nicht erwartet werden, dass entsprechende Kenntnisse und Fähigkeiten schon in Wert gesetzt wurden.<sup>73</sup> Dasselbe gilt für den konkreten Nutzen, den Menschen mit Behinderungen aus inklusiven Beratungsangeboten der Arbeitsagenturen ziehen sollten.

Für das Vorhaben in **Guatemala** kann nur von einem indirekten Nutzen für Kinder mit Behinderungen gesprochen werden; die Aktivitäten der Lehrerinnen- und Lehrer-Fortbildung sowie andere geplante Aktivitäten können den Kindern frühestens 2018 einen konkreten, lokalisierbaren Nutzen bringen. Es gab keine Anhaltspunkte dafür, dass Kinder mit Behinderungen selbst (weder gemäß VN-BRK noch in Bezug auf Mitspracherechte der VN-Kinderrechtskonvention) in die Konzeption und Durchführung von Aktivitäten des Vorhabens einbezogen wurden (FS-Synthesedokument).

Der Nutzen für Menschen mit Behinderungen war im Vorhaben in Malawi im Vergleich zu den anderen Vorhaben weitreichender und verlässlicher. Dies lag daran, dass das System der sozialen Sicherung so weit entwickelt ist, dass Sozialleistungen auf verbindlichen Kriterien basierten und verlässlich erbracht wurden. Im Vorhaben in Indonesien war dieser Punkt noch nicht erreicht. Dabei muss für das Vorhaben in Malawi berücksichtigt werden, dass Menschen mit Behinderungen nicht explizit als Zielgruppe angesprochen wurden.<sup>74</sup> Das Vorhaben in Bangladesch hatte für einen bestimmten Teil der angesprochenen Menschen mit Behinderungen einen klaren ökonomischen Nutzen, da sie eine Beschäftigung fanden, vor allem in der Textilindustrie. Allerdings konnte die Mehrheit der potenziell Begünstigten noch keinen ökonomischen Nutzen aus Qualifizierungs- und Beratungsangeboten ziehen. An einem noch früheren Punkt befand sich das Vorhaben in Togo: Hier war zum Zeitpunkt der Durchführung der Fallstudie noch für keinen der Menschen mit Behinderungen, die von Qualifizierungs- und Beratungsangeboten profitiert hatten, ein ökonomischer Nutzen ersichtlich.<sup>75</sup> Das Vorhaben in Guatemala befand sich im Vergleich zu den anderen Vorhaben in einer Ausnahmesituation, da dort für Kinder mit Behinderungen bisher noch überhaupt kein Nutzen greifbar wurde. Stellt man den vorstehend dargestellten Nutzen, den Menschen mit Behinderungen realisieren konnten, in den menschenrechtlichen Kontext (VN-BRK), dann wurden vor allem praktische und

<sup>70</sup> Leider war es im Rahmen der Fallstudie nicht möglich, Einschätzungen dazu von den begünstigten Menschen mit Behinderungen einzuholen.

<sup>71</sup> Im Rahmen der Fallstudie ergab sich weder eine Möglichkeit, diese Berufsschule zu besuchen, noch Einschätzungen von Absolventinnen und Absolventen zur Nützlichkeit der Ausbildung zu bekommen, da mit dem Fallstudienteam vereinbarte Termine von der Leitung der Berufsschule mehrmals kurzfristig abgesagt wurden.

<sup>72</sup> Diese Fortbildungsmaßnahme richtete sich an Jugendliche mit und ohne Behinderungen.

<sup>73</sup> Hintergrund sind erhebliche Verzögerungen in der Durchführung der genannten Aktivitäten. Die Konzeptentwicklung für die Qualifizierung von Existenzgründerinnen und -gründern nahm wegen GIZ-interner organisatorischer Probleme wesentlich mehr Zeit in Anspruch als geplant, wobei auch berücksichtigt werden muss, dass ein 2013 bereits eingeführtes Konzept zur Qualifizierung von Gründerinnen und Gründern sich als nicht erfolgreich erwies. Hinzu kam, dass 2015 für das Vorhaben der institutionelle Aufbau in Bezug auf das duale System Vorrang hatte und entsprechend Ressourcen gebunden hat (FS-Synthesedokument).

<sup>74</sup> In einem vergleichbaren DFID-finanzierten Vorhaben in Sambia wurden z. B. von vornherein Indikatoren festgelegt, um den Zugang für Menschen mit Behinderungen zu sozialen Transferzahlungen zu verbessern und sicherzustellen (DFID, 2016).

<sup>75</sup> Hier sind nur die Trainerinnen und Trainer auszunehmen, die für die Durchführung von Trainingskursen für zukünftige Gründerinnen und Gründer eine Vergütung bekamen.

weniger strategische Interessen bedient (s. dazu Kapitel 1.3).

Bei der Bewertung der Effektivität soll auch betrachtet werden, inwieweit Menschen mit Behinderungen und deren Organisationen (SVO) eine aktive Rolle bei der Planung und Umsetzung von Aktivitäten sowie bei Monitoring und Evaluierung gespielt haben. Dies entspricht den Vorgaben der VN-BRK (Artikel 4, Absatz 3), ist aber auch aus entwicklungspolitischer Sicht zur Förderung von Ownership angeraten. Partizipation im Sinne der VN-BRK soll hier auch als Beitrag zum Empowerment von Menschen mit Behinderungen verstanden werden, wobei gemeint ist, Menschen mit Behinderungen in der Verfolgung ihrer strategischen Interessen zu unterstützen (s. Kapitel 1.3). Partizipation von Menschen mit Behinderungen in diesem Sinne konnte in den Fallstudien-Vorhaben insgesamt nur in geringem Maße beobachtet werden.

In Indonesien wurden SVO nicht in Planung, Umsetzung und Monitoring der Maßnahmen integriert. Aus Sicht des Vorhabens lag die Verantwortung hierfür beim politischen Partner auf nationaler Ebene, also bei der nationalen Planungsbehörde und dem Sozialministerium. Diese politischen Partner verfügten jedoch nicht über die geeigneten Instrumente, um SVO in Planung, Umsetzung und Monitoring zu involvieren (DEval Fallstudienbericht, 2016a). In dem Vorhaben in Malawi gab es ebenfalls keine Beteiligung von SVO – in diesem Falle der Federation of Disability Organizations in Malawi (FEDOMA) –, zumindest was das Programm für Social Cash Transfer betrifft. Im Public-Works-Pilotprogramm hingegen war eine Beteiligung dadurch gegeben, dass mit dem Disability Forum im Dedza-Distrikt bei der Konzeption und Durchführung des Pilotprogramms zusammengearbeitet wurde. Konkret handelte es sich dabei um das Training der Beraterinnen und Berater sowie der Dorfvorsteherinnen und -vorsteher. FEDOMA war durch seine Mitgliedschaft in der sogenannten Technical Working Group an der Konzeption, aber nicht direkt an der Umsetzung des Pilotprogramms beteiligt (FS-Synthesedokument). Im PSES-Vorhaben in Bangladesch waren Menschen mit Behinderungen eher indirekt an den Planungen beteiligt, und zwar über zwei größere Implementierungspartner/NRO und den Dialog mit mehreren SVO. Eine Mitgestaltung im Inklusiven Jobcenter war jedoch nicht gegeben, obwohl diese möglich gewesen wäre. Zudem gab es Beteiligungsmöglichkeiten auf der

operativen Ebene, beispielsweise im Rahmen einer inklusiven Betriebsgruppe von Textilbeschäftigten (DEval Fallstudienbericht, 2016b).

Einen positiven Kontrapunkt setzte das Vorhaben in Togo – durch seine intensive Zusammenarbeit mit der Dachorganisation von Menschen mit Behinderungen (FETAPH). Das Vorhaben profitierte dabei von der langjährigen Förderung von FETAPH durch die CBM und den früheren Deutschen Entwicklungsdienst. FETAPH wurde regelmäßig in die Jahresplanung des Vorhabens einbezogen und war auch bei der Durchführung der Aktivitäten für Menschen mit Behinderungen intensiv beteiligt. Zudem wurde die Organisation in die Jahresplanungen der beiden Partnerministerien des Vorhabens integriert (DEval Fallstudienbericht, 2016c). Dies führte dazu, dass Belange von Menschen mit Behinderungen in den jeweiligen Planungsprozessen konsequenter berücksichtigt wurden.

Insgesamt war die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und deren Selbstvertretungsorganisationen (SVO) an der Planung und Umsetzung von Aktivitäten aber gering. Dadurch haben die Vorhaben nur in geringem Maße zur Stärkung ihrer Kapazitäten und damit auch zum Empowerment von Menschen mit Behinderungen (s. Kapitel 1.3) beigetragen. Maßnahmen zur Kapazitätsstärkung richteten sich in erster Linie an Pflichtentragende. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass in Vorhaben der staatlichen deutschen EZ naturgemäß die Partnerregierung – und damit Pflichtentragende – eine wichtige Rolle spielen. Dies schließt jedoch, in Abstimmung mit der Partnerregierung, auch Kapazitätsentwicklung bei Rechteinhabenden mit ein.

In den Vorhaben in Indonesien und Malawi profitierten Menschen mit Behinderungen zwar direkt vom Cash-Transfer-Programm, eine über die Zuschüsse zum Lebensunterhalt hinausgehende Kapazitätsentwicklung zur besseren Wahrnehmung der eigenen Rechte fand aber nicht statt. Im Vorhaben in Bangladesch bot die Teilnahme an Trainingskursen Menschen mit Behinderungen – überwiegend Frauen – eine Qualifizierung und schuf damit direkte Voraussetzungen für Erwerbsmöglichkeiten. Für diejenigen, die eine Beschäftigung gefunden haben, werden seit 2016 über das Vorhaben (PSESI II) Trainings-Aktivitäten durchgeführt, um Selbsthilfegruppen zur

aktiven Wahrnehmung ihrer Rechte zu befähigen (GIZ, 2016d). Eine Bewertung dieser Aktivitäten im Sinne eines Beitrags zum Empowerment wäre zum Zeitpunkt der Durchführung der Fallstudie aber verfrüht gewesen.

Mit Blick auf ihre Multiplikator-Funktion erhielten in allen Vorhaben überwiegend Pflichtentragende Trainings zur Stärkung ihrer Kapazitäten, also Beamtinnen und Beamte, Inspektorinnen und Inspektoren, Managerinnen und Manager sowie Lehrkräfte. Um die Nicht-Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Programm sicherzustellen, erhielten beispielsweise in Malawi Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in staatlichen Strukturen Schulungen zur Datenerhebung. Allerdings wurde nicht durch ein konsequentes Monitoring überprüft, ob sie die erlernten Kenntnisse in die Praxis umgesetzt haben. Daher lässt sich nicht sagen, ob diese Aktivitäten als adäquate Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung hinsichtlich einer Inklusion von Menschen mit Behinderungen zu bewerten sind (FS-Synthesedokument). Im Vorhaben in Bangladesch wurden diese Aufgaben an zivilgesellschaftliche Durchführungsorganisationen (u. a. Centre for the Rehabilitation of the Paralysed, Centre for Disability in Development, CBM) delegiert. Sie setzten sich ihrerseits trotz ihrer begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen für eine dezentrale Stärkung von lokalen NRO und SVO ein (DEval Fallstudienbericht, 2016b).

Die Effektivität der untersuchten Vorhaben wird insgesamt als **moderat** bewertet. Zwar konnten Menschen mit Behinderungen durch die Aktivitäten aller Vorhaben – mit Ausnahme von Guatemala – einen Nutzen erzielen. Insgesamt aber war der ökonomische Nutzen, der letztlich eine der wesentlichen Grundlagen zur Verbesserung ihrer Lebenssituation darstellt, noch zu wenig ausgeprägt, als dass von einer hohen Effektivität gesprochen werden könnte.<sup>76</sup> In dieser Bewertung wurde auch berücksichtigt, dass in den Fallstudien-Vorhaben insgesamt in zu geringem Maße mit SVO zusammengearbeitet wurde und dass der Kapazitätsentwicklung für Rechteinhabende zu wenig Priorität eingeräumt wurde.

Vergleicht man diese Einschätzung mit den Ergebnissen der dokumentenbasierten Analyse der Vorhaben (z. T. ergänzt durch Interviews), so ergibt sich ein vergleichbares Bild. Menschen mit Behinderungen haben, je nach Vorhaben, in unterschiedlicher Intensität profitiert. In Uganda war dies beispielsweise nur indirekt der Fall. Das Vorhaben unterstützte die *Equal Opportunity Commission* in der institutionellen Entwicklung, setzte jedoch selbst keine thematischen Schwerpunkte. Da die Kommission sich für die Gleichstellung unterschiedlicher marginalisierter Gruppen einsetzt, kann davon ausgegangen werden, dass Menschen mit Behinderungen indirekt profitiert haben oder noch profitieren werden. In den Vorhaben in Namibia (berufliche Bildung), Vietnam (soziale Sicherung) und Kambodscha (soziale Sicherung) haben Menschen mit Behinderungen auch direkt profitiert. Das Vorhaben in Namibia etwa bot einen inklusiven Ausbildungsgang in der Textilverarbeitung an, an dem auch Menschen mit Behinderungen teilgenommen haben. Außerdem erhielten die Lehrkräfte Unterstützung beim Erlernen der Gebärdensprache. Ein indirekter Nutzen ergab sich auch dadurch, dass Mitarbeitende der nationalen Weiterbildungsvereinigung (*National Trainings Association*) zu den spezifischen Belangen von Menschen mit Behinderungen geschult wurden. Hervorzuheben ist darüber hinaus der im Gesundheitsvorhaben in Kambodscha erzielte Nutzen für Menschen mit Behinderungen: Ihr Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen konnte substantiell verbessert werden. In diesem Vorhaben wurden auch SVO in die Umsetzung einzelner Aktivitäten eingebunden und in ihrem Kapazitätsaufbau unterstützt, sodass ein Nutzen im Sinne des Empowerments von Menschen mit Behinderungen plausibel angenommen werden kann. In einem Vorhaben (Afghanistan<sup>77</sup>) haben Menschen mit Behinderungen keinen Nutzen realisiert.

Wie oben beschrieben, lag der Fokus in allen Vorhaben auf der Kapazitätsentwicklung von Pflichtentragenden; die Kapazitäten von Rechteinhabenden (Menschen mit Behinderungen und ihre SVO) wurden nicht in gleichem Maße oder gar nicht gefördert. Positiv hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die Anstrengungen des Vorhabens in Kambodscha (soziale Sicherung), mit SVO zusammenzuarbeiten und deren Kapazitätsentwicklung zu fördern.

<sup>76</sup> Der nicht-monetäre Nutzen, etwa ein gestärktes Selbstwertgefühl von Rechteinhabenden, soll hier nicht übergangen werden. Dazu werden weitere Ausführungen in Kapitel 3.3.5 gemacht.

<sup>77</sup> In diesem Vorhaben zur beruflichen Bildung wurde schon zu einem frühen Zeitpunkt darauf verzichtet, Menschen mit Behinderungen über Aktivitäten des Vorhabens anzusprechen, da die Rahmenbedingungen dafür zu ungünstig waren und durch das Vorhaben nicht beeinflusst werden konnten.

### 3.3.3 Förderliche und hemmende Faktoren in der Durchführung der Maßnahmen

Im Folgenden werden zunächst die Faktoren dargestellt, die in den untersuchten Vorhaben die Inklusion von Menschen mit Behinderungen befördert haben. Anschließend werden die Faktoren erläutert, die hinderlich für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen waren.

#### Politisch rechtlicher Rahmen und politischer Wille zur Umsetzung der VN-BRK

Insgesamt ist in den fünf Ländern, in denen Fallstudien durchgeführt wurden, auf der Basis der Ratifizierung der VN-BRK ein günstiger politischer Rahmen gegeben, der teilweise auch in nationalen Aktionsplänen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen (Bangladesch und Indonesien) seinen Niederschlag gefunden hat. Auf dieser Grundlage ist zwar deklamatorisch der politische Wille zur Umsetzung vorhanden, die politischen und gesellschaftlichen Prioritätensetzungen bleiben aber fast immer hinter den durch die rechtlichen Vorgaben formulierten Ansprüchen zurück. So existiert zum Beispiel in Indonesien auf nationaler Ebene ein Katalog von Politiken, der die Rechte von Menschen mit Behinderungen stärkt und ihnen Mitsprache und Ermächtigung ermöglicht (DEval Fallstudienbericht, 2016a). Die Umsetzung dieser Gesetze auf Distrikt- und Kreisstadtebene gestaltet sich jedoch sehr schleppend. Eine vergleichbare Konstellation lässt sich in Togo beobachten, wo der klar ausformulierten nationalen Strategie zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen erhebliche Umsetzungsdefizite gegenüber stehen. Doch bietet der günstige politisch-rechtliche Rahmen eine Basis für die anwaltschaftliche Arbeit zivilgesellschaftlicher Gruppen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen.

#### Handlungsfähige SVO und Kapazitätsentwicklung von Rechtenhabenden

In den Ländern, in denen Fallstudien durchgeführt wurden, gibt es teilweise starke NRO und SVO-Aktivistinnen und -Aktivisten, die in der Lage sind, als Vorreiter für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen zu agieren. Häufig verfügen diese Organisationen aber nur über einen unzureichenden Zugang zu finanziellen und personellen Ressourcen, die ihnen eine vermehrte öffentliche Aufmerksamkeit, Mobilisierung und Wirkung ermöglichen würden.

In Bangladesch haben sich mit dem *Centre for the Rehabilitation of the Paralysed* und dem *Centre for Disability in Development* zwei starke NRO etabliert, die den inklusiven Ansatz der VN-BRK im Land und gegenüber der Regierung vorantreiben und wichtige Akzente zur Inklusion setzen. Die Mehrzahl der NRO und SVO in den Distrikten ist allerdings aufgrund fehlender finanzieller Förderung und schwacher Strukturen weitgehend unterentwickelt (DEval Fallstudienbericht, 2016b). Das Vorhaben in Togo hat vom Bestehen einer soliden Dachorganisation von Menschen mit Behinderungen auf nationaler Ebene profitiert, die mit intensiver Unterstützung der CBM, des ehemaligen Deutschen Entwicklungsdienstes und nachfolgend der GIZ aufgebaut wurde. Die aktive Lobbying- und Advocacy-Arbeit der FETAPH auf lokaler und regionaler Ebene ist gut belegt (FS-Synthesedokument).

#### Vernetzung und Kooperation der beteiligten Akteure

Die Vernetzung und Zusammenarbeit der verschiedenen beteiligten Akteure auf unterschiedlichen Handlungsebenen hat sich als förderlich für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen erwiesen. So hat beispielsweise das Vorhaben in Guatemala dazu beigetragen, dass sich verschiedene Akteursgruppen wie Gewerkschaften, mit der Ausbildung von Lehrkräften betraute Universitäten und Entscheidungsträger auf unterschiedlichen Ebenen zu inklusiver Bildung vernetzten und kooperierten (FS-Synthesedokument). Das Vorhaben in Bangladesch hat durch die Vernetzung wichtiger staatlicher, privater und zivilgesellschaftlicher Akteure dazu beigetragen, dass Arbeitskräfte qualifiziert wurden und Textilunternehmen zum Teil bereit waren, Menschen mit Behinderungen einzustellen und ihnen angepasste Arbeitsplätze anzubieten (DEval Fallstudienbericht, 2016b).

Zusätzlich zu den allgemeinen förderlichen Faktoren, die sich aus der Gesamtheit der Fallstudien ableiten lassen, gab es in einzelnen Fallstudien auch spezifische Faktoren. So wurde im Kontext des Vorhabens in Malawi beobachtet, dass Menschen mit Behinderungen teilweise als Mitglieder in dörflichen Entwicklungskomitees vertreten waren (FS-Synthesedokument). Obwohl der Nationale Behindertenrat in Guatemala (*Consejo Nacional de Discapacidad*) kein selbstvertretendes Mandat hat, bestand auch hier der Vorstand aus Menschen mit Behinderungen, was ihm eine gewisse

Legitimität verlieh (FS-Synthesedokument).

Allerdings wurden auch eine Reihe von Faktoren beobachtet, die in den untersuchten Vorhaben die Inklusion von Menschen mit Behinderungen erschwerten.

### Soziale Exklusion

Stigmata und Vorurteile führen dazu, dass Menschen mit Behinderungen ausgegrenzt werden. Häufig betreffen diese die Gründe der Behinderung oder aber die Fähigkeiten der Menschen zur gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe. Dies konnte in unterschiedlichen Ausprägungen in allen fünf Ländern, in denen Fallstudien durchgeführt wurden, beobachtet werden. Im Kontext des Vorhabens in Togo führte dies z. B. dazu, dass Handwerksbetriebe und kleine Unternehmen nur eine geringe Bereitschaft zeigten, Menschen mit Behinderungen einzustellen bzw. als Auszubildende aufzunehmen. Dadurch ergab sich eine faktische Zugangsbarriere für junge Erwachsene mit Behinderungen zum System der dualen Berufsausbildung (FS-Synthesedokument). Die soziale Ausgrenzung von Menschen mit Behinderungen war auch in Indonesien zu beobachten. Auch in der kleinsten gesellschaftlichen Einheit, der Familie, werden Mitglieder mit Behinderungen häufig diskriminiert und teilweise versteckt. Dies trifft besonders Kinder (DEval Fallstudienbericht, 2016a). In Guatemala war zu beobachten, dass Behinderungen aufgrund von fehlendem Wissen, Vorurteilen und Stereotypen teilweise als Folge von Hexerei oder einer Strafe Gottes interpretiert werden und häufig mit Tabus belegt und mit Diskriminierung verbunden sind (FS-Synthesedokument). Die Tendenz zur Ausgrenzung zeigte sich auch in den offiziellen Statistiken des Bildungsministeriums. So liegt der Anteil der Kinder mit Behinderungen in der Grundschule noch bei 0,66 Prozent, sinkt dann aber in der weiterführenden Schule auf 0,26 Prozent und in der Oberstufe auf 0,13 Prozent. In Malawi führen Vorurteile und Stereotypen gegenüber Menschen mit einer bestimmten Behinderung (Albinos) dazu, dass sie physisch bedroht sind, weil ihnen übersinnliche Kräfte nachgesagt werden und skrupellose Geschäftemacher nicht davor zurückschrecken, Handel mit Körperteilen zu betreiben (Amnesty International, 2016). Auch die Diskriminierung von Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen konnte im Rahmen der Fallstudie beobachtet werden.

### Eingeschränkte Barrierefreiheit auf unterschiedlichen Ebenen

Eine mangelhafte infrastrukturelle Barrierefreiheit, die Menschen mit körperlichen, seelischen, geistigen und Sinnesbeeinträchtigungen daran hindert, sich frei in ihrer Umgebung zu bewegen, zeigte sich in den meisten Fallstudienländern als maßgeblicher hemmender Faktor für Inklusion. Zwar gab es teilweise Bemühungen, Schulen und öffentliche Gebäude mit Rampen auszustatten. Obwohl es sich hier um konkrete staatliche Verpflichtungen handelt, ist dies aber noch nicht zur guten Praxis geworden. Darüber hinausgehende Orientierungs- und Zugangshilfen wurden aufgrund fehlenden Bewusstseins oder mangelnder finanzieller Ressourcen nur zögerlich bereitgestellt. Zudem war physische Zugänglichkeit nicht automatisch mit einem Zugang zu bedarfsgerechten Dienstleistungen verbunden. Als Beispiel kann der Zugang für Menschen mit Behinderungen zur staatlichen Krankenversicherung in Indonesien angeführt werden. Die Krankenversicherung stellte Menschen mit Behinderungen keinerlei Hilfsmittel zur Verfügung. Sie erhielten auch von anderen staatlichen Dienstleistern keine bedarfsgerechte individuelle Unterstützung (DEval Fallstudienbericht, 2016a). In Guatemala wurde der Mangel an barrierefreien Schulmaterialien als großes Hemmnis identifiziert.

### Mangelhafte Datenlage

Auffallend bei allen Vorhaben war die insgesamt sehr unzureichende Datenlage zur Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen und ihren konkreten Bedürfnissen. Auch über die Unterstützungsleistungen und den diesbezüglichen Bedarf der Angehörigen, denen meist die Aufgabe zufällt, Familienmitglieder mit Behinderungen zu versorgen und zu unterstützen, lagen in der Regel keine Informationen vor. Da Daten zur zahlenmäßigen Bedeutung von Menschen mit Behinderungen, zu ihrer sozio-ökonomischen Situation und zu den jeweiligen Ausprägungen ihrer Beeinträchtigungen nicht systematisch erhoben worden waren, wurden sie nicht gleichberechtigt in Aktivitäten der deutschen EZ einbezogen.

### Schwache Organisationskapazitäten und -strukturen

Obwohl die Kapazitäten von Pflichtentragenden über die untersuchten Vorhaben gefördert wurden, trafen SVO, insbesondere auf lokaler Ebene, bei ihnen häufig auf Kapazitäts- und



Kompetenzdefizite, sodass Inklusionsprozesse nicht konsequent befördert wurden. In Indonesien zeigte sich insbesondere auf Distriktebene ein Mangel an relevanten und qualitativ hochwertigen inklusiven Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Rehabilitation, Soziales und Transport (DEval Fallstudienbericht, 2016a). Auch in Bangladesch beklagten insbesondere die nachgeordneten Verwaltungsebenen, dass sie zwar Zuständigkeiten für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen erhalten hätten, allerdings ohne die notwendigen Schulungen und die erforderliche Kapazitätserweiterung (DEval Fallstudienbericht, 2016b). In Guatemala wurden auf allen Ebenen der Befragungen Defizite in der Umsetzung von Inklusion sowie mangelnde Sensibilität und Kenntnisse der Lehrkräfte identifiziert, auch von den in die Erhebungen einbezogenen SVO.

Es ist offensichtlich, dass die hemmenden Faktoren vergleichsweise stärker wirken als die förderlichen Faktoren. Würde man das Bild des Kraftfeldes bemühen, so würde sich zeigen, dass die förderlichen Kräfte insgesamt nicht stark genug sind, um eine positive Veränderung hinsichtlich der verstärkten Inklusion von Menschen mit Behinderungen zu bewirken. Das schließt aber nicht aus, dass in bestimmten vorhabenspezifischen Konstellationen den hemmenden Kräften so weit entgegengewirkt werden kann, dass die vom Vorhaben durchgeführten Aktivitäten positive Veränderungen bewirken. Dies kann beispielsweise durch die Zusammenarbeit mit Stakeholder-Gruppen erreicht werden, die Menschen mit Behinderungen offen und respektvoll begegnen. Mit Blick auf Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit ergeben sich aus den hemmenden Faktoren jedoch erhebliche Risiken (s. Kapitel 3.3.4).

Bei der dokumentenbasierten Analyse der Vorhaben (z.T. ergänzt durch Interviews) wurden Faktoren ermittelt, die besondere Erwähnung verdienen, weil sie bei der Untersuchung der fünf Fallstudien nicht identifiziert wurden. So wurde ein hohes Maß an Engagement und Inklusionskenntnissen von Einzelpersonen als förderlicher Faktor genannt. Es kann angenommen werden, dass dieser förderliche Faktor auch bei den im Rahmen der Fallstudien untersuchten Vorhaben zum Tragen kam. Als weiterer hemmender Faktor sollen hier die verkürzten

Planungsprozesse angeführt werden, die die Nachhaltigkeit sowie die Kontextspezifität der durchgeführten Maßnahmen<sup>78</sup> beeinträchtigten, was sich bei den Vorhaben in Afghanistan und in Laos beobachten ließ. Darüber hinaus lassen sich keine wesentlichen Unterschiede zwischen den im Rahmen der Fallstudien untersuchten und den anderen Vorhaben im Handlungsfeld 5 und 6 feststellen.

### 3.3.4 Nachhaltigkeit der durchgeführten Maßnahmen

Chancen und Risiken der Nachhaltigkeit in den untersuchten Vorhaben werden in der folgenden Darstellung genauer erörtert, wobei die Chancen der Nachhaltigkeit gewichtet werden.

#### Moderate Chancen der Nachhaltigkeit

Das Social-Cash-Transfer-Programm in Malawi hat sich zu einem nationalen Programm entwickelt, das insgesamt regulär und verlässlich soziale Transferleistungen anbietet. Es kann also davon ausgegangen werden, dass die darüber geleisteten Zahlungen mittelfristig sichergestellt sind. Dabei wurden gerade in den vergangenen drei Jahren noch erhebliche Verbesserungen in der Systemgestaltung erreicht (Verbesserung im Targeting durch die Einführung eines Management-Information-Systems), von denen auch Menschen mit Behinderungen profitieren. Die wichtigsten Geber haben sich jetzt dafür engagiert, den nächsten Schritt zu einer einheitlichen Registrierung für verschiedene Unterstützungsprogramme zu gehen (FS-Synthesedokument).<sup>79</sup> Gleichzeitig besteht aber ein Nachhaltigkeitsrisiko, da der malawische Staat die vorgesehenen Leistungen nur zu 10 Prozent finanzieren kann. Die von den verschiedenen Geberorganisationen geleisteten Beiträge belaufen sich also auf 90 Prozent der eingesetzten Mittel (KfW, 2016). Offen ist, inwiefern der malawische Staat in Zukunft in der Lage sein wird, den Eigenanteil substanziell zu erhöhen (FS-Synthesedokument).

Es gibt einige Anhaltspunkte dafür, dass das Pilot-Vorhaben zu Public Works im Dedza-Distrikt in Malawi nachhaltig sein könnte. Förderlich hierfür ist die enge Verknüpfung des Pilotprogramms mit dem landesweiten Public-Works(PW)-Programm. Die positiven Erfahrungen von Menschen mit Behinderungen mit PW können dazu führen, dass sie die Beteiligung an den

<sup>78</sup> Verkürzte Planungsprozesse haben sich dadurch ergeben, dass auf Initiative des BMZ Inklusionskomponenten in Vorhaben eingebaut wurden, ohne dass diese sorgfältig genug geplant wurden (Vorhaben in Afghanistan und in Laos). Dies führte dazu, dass Aktivitäten und Maßnahmen nicht hinreichend auf den spezifischen Interventionskontext hin definiert werden konnten.

<sup>79</sup> Dies beinhaltet die Einrichtung eines einheitlichen Systems für die Registrierung und Auszahlung unterschiedlicher Unterstützungsleistungen an bestimmte Gruppen von Begünstigten.

PW-Maßnahmen und ggf. auch an anderen Unterstützungsprogrammen auch in der Zukunft einfordern.<sup>80</sup>

In Indonesien ist eine positive Perspektive auf Nachhaltigkeit dadurch gegeben, dass erweiterte Sozialtransferleistungen und die Arbeitsunfallversicherung für Menschen mit Behinderungen in den nationalen Fünfjahresplan aufgenommen wurden (DEval Fallstudienbericht, 2016a). Gleichzeitig muss aber berücksichtigt werden, dass die spezifischen Sozialleistungen für Menschen mit Behinderungen erst ab November 2016 bestehen. Es wäre also verfrüht, die Chancen der Nachhaltigkeit zu bewerten. Nachhaltigkeitsrisiken hingegen ergeben sich durch häufige Ministerwechsel. So war die nationale Planungsbehörde seit 2014 drei verschiedenen leitenden Ministern unterstellt, was zu Verzögerungen in der Arbeit geführt hat (DEval Fallstudienbericht, 2016a).

In Bangladesch wurde bislang keine Exit-Strategie für das Vorhaben „Förderung von Sozial- und Umweltstandards in der Industrie“ (PSES) entwickelt. Das Vorhaben arbeitet jedoch darauf hin, dass das Inklusive Jobcenter in die nationalen Berufsbildungsprogramme (*Industrial Skills Council; National Skills Development Council*) integriert wird, wenn die Fabriken und Arbeitgeber sich zu inklusiven Beschäftigungsmaßnahmen verpflichten. Ob die Textilindustrie sich über die Ersteinstellung von Arbeitskräften mit Behinderungen hinaus um deren Weiterqualifizierung bemühen wird oder ob staatlicherseits entsprechende Unterstützungsleistungen im Gesundheits- und Sozialschutz eingerichtet werden, ist allerdings ungewiss (DEval Fallstudienbericht, 2016b).

### Niedrige Chancen der Nachhaltigkeit

Für das Vorhaben in Togo ließen sich noch keine positiven Indizien mit Blick auf Nachhaltigkeit identifizieren, zumal die Weiterführung der Aktivitäten durch den togolesischen Staat nach Projektende fraglich ist. Allerdings ist im Moment noch davon auszugehen, dass das Vorhaben verlängert wird. Die wirtschaftliche Effektivität der Existenzgründungen von Menschen mit Behinderungen bleibt ungewiss. Dies liegt daran, dass bisher von den Begünstigten noch keine Existenzgründungsprojekte erfolgreich umgesetzt werden konnten. Nachhaltigkeitsrisiken ergeben sich dabei aus ihrer Sicht

insbesondere durch den oftmals fehlenden Zugang zu Finanzdienstleistungen, sodass die Fortbildungen zur Existenzgründung nicht produktiv genutzt werden können. An diesem Punkt wirkt sich auch die Tatsache ungünstig aus, dass die GIZ keine finanziellen Fördermöglichkeiten anbietet.<sup>81</sup> Zudem ist die Möglichkeit des Zugangs von Menschen mit Behinderungen zum System der dualen Berufsausbildung weiterhin unsicher (FS-Synthesedokument).

In Guatemala wird die Strategie eines graduellen Rückzugs aus Aktivitäten verfolgt. So war das Vorhaben etwa zu Beginn sehr intensiv an der Lehrkräfte-Fortbildung beteiligt, hat sich aber nach und nach daraus zurückgezogen. Prozesse werden dokumentiert, damit sie später repliziert werden können. Auf der Mikroebene besteht ein Risiko durch den Wechsel des Lehrpersonals, denn Lehrerinnen und Lehrer, die kündigen, nehmen auch ihr durch Training gewonnenes Wissen mit. Eine systematische Qualifizierung aller neu eingestellten Lehrerinnen und Lehrer ist nicht geplant. Auf der Makroebene wird auch das Fehlen von Monitoring-Prozessen im Bildungsministerium als Risiko für die Nachhaltigkeit gewertet (FS-Synthesedokument). Auf übergreifender Ebene stellen der kurze Planungshorizont, der insbesondere die Planung der Roadmap-Aktivitäten betraf, sowie der Zeitpunkt der Beauftragung von Aktivitäten zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen (letzte Projektphase) die Nachhaltigkeit infrage. So wurde die fehlende Anschlussfinanzierung auch im Rahmen der Fallstudie bei verschiedenen Gelegenheiten angesprochen (FS-Synthesedokument).

Als Fazit lässt sich festhalten, dass die Chancen und Risiken der Nachhaltigkeit bezüglich der Aktivitäten zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den fünf Vorhaben unterschiedlich ausgeprägt waren. Grundsätzlich sind die Voraussetzungen für Nachhaltigkeit günstig, da alle fünf Fallstudienvorhaben konform zu den bestehenden nationalen Politiken zur Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen sind. Bei einer Abwägung von Chancen und Risiken können aber die Chancen der Nachhaltigkeit für keines der Vorhaben als hoch bewertet werden. Für einige der Vorhaben werden die Chancen als moderat bewertet, während anderen nur geringe Chancen auf Nachhaltigkeit attestiert werden können. Da

<sup>80</sup> Die für Anfang 2017 geplante externe Evaluierung dieses Pilotprogramms wird dazu sicherlich differenziertere Aussagen machen können. Die Evaluierungsergebnisse liegen inzwischen vor, konnten aber bei der Erstellung des Berichts nicht mehr berücksichtigt werden.

<sup>81</sup> Selbst wenn die GIZ dieses Angebot machen würde, stellte sich gleichzeitig die Frage nach der Sicherung der Nachhaltigkeit.

Menschen mit Behinderungen insgesamt nicht hinreichend in Planung, Umsetzung, Monitoring und Evaluierung der Maßnahmen eingebunden wurden und sie somit keine Chance hatten, Ownership zu entwickeln, besteht die Gefahr, dass Teile der von den Vorhaben unterstützten staatlichen Dienstleistungen nicht von der Zielgruppe angenommen werden.

### 3.3.5 Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

In diesem Abschnitt geht es um die Frage, inwieweit die in den untersuchten Vorhaben durchgeführten Aktivitäten zur Verbesserung der Situation von Menschen mit Behinderungen beigetragen haben.<sup>82</sup> Insgesamt ist der Umsetzungsstand in den Vorhaben noch nicht so weit fortgeschritten, dass übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen hätten erwartet werden können. So sind z. B. die im Rahmen des Vorhabens in Togo durchgeführten Qualifizierungsmaßnahmen noch nicht an dem Punkt angelangt, dass Menschen mit Behinderungen erfolgreich Existenzgründungsinitiativen umgesetzt hätten oder dass sie als Ergebnis von entsprechender Beratung durch die lokalen Arbeitsagenturen Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten bekommen hätten. Bei den Vorhaben in Guatemala und in Indonesien ist die Situation noch eindeutiger: In Guatemala haben Kinder mit Behinderungen bisher noch keinen Nutzen erzielen können, und in dem Vorhaben in Indonesien sind Menschen mit Behinderungen erst seit November 2016 Begünstigte von Leistungen der sozialen Sicherung.<sup>83</sup>

In zwei Vorhaben, in Malawi und in Bangladesch, konnten Anhaltspunkte für eine Verbesserung der Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderungen insofern identifiziert werden, als die Beteiligten bei den Erhebungen über ein verbessertes Einkommen und gesteigertes Selbstwertgefühl berichteten. So bestätigt ein eigenes Einkommen (auch wenn es sich auf einem niedrigen Niveau bewegt) die eigene Leistungsfähigkeit auch im sozialen Umfeld von Familie und Dorfgemeinschaft in Bangladesch (DEval Fallstudienbericht, 2016b). Menschen mit Behinderungen in Malawi gaben an, ihr Selbstwertgefühl habe sich zum einen dadurch erhöht, dass sie sich durch Transferleistungen dieselben Ausgaben leisten können wie Menschen ohne Behinderung, und zum anderen dadurch, dass sie – durch die Mitarbeit im Public-Works-Programm – zu einem dörflichen Entwicklungsprojekt beitragen konnten (FS-Synthesedokument).

Für die weiteren Vorhaben der Handlungsfelder 5 und 6 ist eine Bewertung der übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen aufgrund der eingeschränkten Datenbasis nicht möglich. Es kann aber festgehalten werden, dass in den Vorhaben in Uganda, Afghanistan und Laos (noch) keine Wirkungen im Sinne einer Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen eingetreten sind. Für die beiden Vorhaben in Kambodscha sowie die Vorhaben in Namibia und in Vietnam kann keine Aussage zu den übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen getroffen werden.

<sup>82</sup> Siehe Evaluierungsfrage 2.8: „Inwiefern hat die Stärkung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den Partnerländern der deutschen EZ dazu beigetragen, dass sich die Situation von Menschen mit Behinderungen verbessert hat?“

<sup>83</sup> Als Sozialhilfeprogramm zur Grundsicherung mit somit karitativem Charakter wird es nur sehr eingeschränkt dazu beitragen, die Lebenssituation von Menschen mit (schweren) Behinderungen zu verbessern oder ihre Rechte zu stärken. Diese Einschätzung ergibt sich aus der Tatsache, dass Menschen mit Behinderungen sehr hohe Kosten in Bezug auf häusliche Hilfe, Hilfsmittel, Transport, medizinische Versorgung etc. haben. Eine jährliche Zuwendung von 3,1 Millionen Rupiah (214 €) reicht nicht, um diese Kosten zu decken. Zum Vergleich: Das Mindesteinkommen in Jakarta beträgt 3,1 Millionen Rupiah monatlich.



# 4.

NUTZUNG VON KOOPERA-  
TIONSMÖGLICHKEITEN AUF  
NATIONALER, REGIONALER  
UND INTERNATIONALER  
EBENE DURCH DAS BMZ

**Tabelle 8: Maßnahmen im strategischen Ziel 3 des Aktionsplans**

MN	Multilaterales Engagement und Politikdialog	MN	Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft
33	Das BMZ sieht vor, im Rahmen des Programms „Beigeordnete Sachverständige“ eine Position für den Bereich der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in einer internationalen Organisation auszuscheiden und zu besetzen.	38	Das BMZ beauftragt Engagement Global, sein Beratungsangebot barrierefrei zu gestalten.
34	Für die Vorbereitung von bilateralen Regierungsverhandlungen werden Informationen von Menschen mit Behinderungen aufbereitet.	39	Das BMZ berücksichtigt das Thema Inklusion von Menschen mit Behinderungen bei der Überarbeitung der Prüfkriterien für entwicklungs-wichtige Vorhaben privater deutscher Träger in Entwicklungsländern.
35	Das BMZ unterstützt gezielt Initiativen, Veranstaltungen und Dokumente der Vereinten Nationen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen, insbesondere im Rahmen des High Level Meetings zu „Disability and Development“ 2013.	40	Das BMZ unterstützt den Aufbau von Orientierungs- und Fortbildungsmaßnahmen für Fach- und Führungspersonal der Engagement Global, um durch die notwendigen Kompetenzen die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den von ihr umgesetzten Programmen sicherzustellen.
36	Das BMZ unterstreicht und fördert aktiv das Thema inklusive Entwicklung und deren Bedeutung für die Entwicklungspolitik bei der Ausarbeitung von Entwicklungsstrategien multilateraler Organisationen.	41	Das BMZ nimmt die Inklusion von Menschen mit Behinderungen explizit als Bonuskriterium bei der Beurteilung von Projektvorschlägen im Rahmen des Förderinstruments develoPPP auf.
37	Das BMZ bringt das Thema der Inklusion bei den Verhandlungen von Konventionen und Resolutionen der Vereinten Nationen, insbesondere der Generalversammlung, des United Nations Economic and Social Council (ECOSOC) und der Sozialen Entwicklungskommission, aktiv ein.	42	EZ-Scouts als Multiplikatoren in den jeweiligen Wirtschaftsverbänden und Kammern sowie develoPPP-Projektmanagerinnen und Projektmanager werden zu Themen der Inklusion von Menschen mit Behinderungen geschult und zu den ökonomischen Potenzialen für relevante Branchen sensibilisiert.

Das strategische Ziel 3 beinhaltet die beiden Handlungsfelder „Multilaterales Engagement und Politikdialog“ und „Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft“, denen insgesamt zehn Maßnahmen zugeordnet sind.

#### 4.1 Multilaterales Engagement und Politikdialog

In diesem Abschnitt werden die empirischen Ergebnisse in Bezug auf die Evaluierungsfrage 3.2 dargestellt und interpretiert: „Inwiefern hat das BMZ seine Stellung in Kooperationen mit bi- und multilateralen Akteuren genutzt, um bi- und multilaterale Akteure als Mitstreiter zu gewinnen?“ Die im Handlungsfeld 9 aufgeführten Maßnahmen (33 bis 37) sollen dazu beitragen, dass der Einsatz Deutschlands für die Umsetzung einer inklusiven EZ auf internationaler Ebene verstärkt wahrgenommen wird (BMZ, 2013a). Dabei will das BMZ seine Stellung in Kooperationen mit bi- und multilateralen Akteuren nutzen, um diese als Mitstreitende für Inklusion zu gewinnen (Erwartetes Ergebnis, BMZ, 2013a). Die in diesem Kapitel getroffenen Aussagen und Bewertungen stützten sich auf

Dokumentenanalysen sowie auf Interviews und schriftliche Befragungen von Schlüsselpersonen (zum methodischen Vorgehen s. Kapitel 1.2).

##### 4.1.1 Unterstützung von Initiativen im Kontext der Vereinten Nationen

Bei der Umsetzung der Maßnahmen 35 und 37 muss zunächst berücksichtigt werden, dass das im BMZ zuständige Referat (302<sup>84</sup>) nicht die personellen Ressourcen hatte, um Inklusion als Thema im Sinne der beiden Maßnahmen kontinuierlich einzubringen.<sup>85</sup> Daher wurden und werden maßnahmenbezogene Aktivitäten teilweise an das SVI delegiert.

Das BMZ-Referat 302 und das SVI haben die Forderung nach der Berücksichtigung der Rechte von Menschen mit Behinderungen kontinuierlich in Foren, Prozesse und Verhandlungen im UN-System eingebracht. Zu erwähnen sind hier das High Level Meeting zu „Disability and Development“, das 2013 stattfand<sup>86</sup> und zu dem Deutschland einen Beitrag leistete, sowie Parallelveranstaltungen („side events“) im Rahmen der Vertragsstaatenkonferenz zur Behindertenrechtskonvention der

<sup>84</sup> „Menschenrechte, Gleichberechtigung, Inklusion“.

<sup>85</sup> Für die Bearbeitung des Themas Inklusion war eine Mitarbeiterin des Referats (Referentin) mit 80 Prozent ihrer Stelle zuständig.

<sup>86</sup> Es handelte sich um das „High Level Meeting on Disability and Development“ (HLMDD) der UN-Generalversammlung, das am 23.09.2013 stattfand. Das Ergebnisdokument des HLMDD wurde von Deutschland mit unterzeichnet. Darin wird die Bedeutung des Themas Inklusion für die Agenda 2030 hervorgehoben (UN General Assembly, 2013).



Vereinten Nationen 2013, 2014 und 2016 (Interviews 47, 50, 51; BMZ, 2015b). Diese Aktivitäten bilden das Engagement Deutschlands für Inklusion im internationalen Kontext, soweit es die VN-BRK betrifft, weitgehend ab.

Im Zusammenhang mit dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) und der Sozialen Entwicklungskommission der Vereinten Nationen wurde das Thema Inklusion bei dem für Gesundheit, Bevölkerungspolitik und soziale Sicherung zuständigen BMZ-Referat (304) ebenso eingebracht wie beim GIZ-Sektorvorhaben Soziale Sicherung, das unter bestimmten Bedingungen im Auftrag des BMZ an Verhandlungen der Sozialen Entwicklungskommission der Vereinten Nationen teilnimmt. Bei ECOSOC-Resolutionen zu Menschen mit Behinderungen konnte erreicht werden, dass ein stärkerer Inklusionsbezug in die Verhandlungen eingebracht und die Resolutionen an die VN-BRK angepasst wurden (Interview 50). Inwieweit diese Kommentierungen übernommen wurden bzw. welchen Einfluss Deutschland dabei tatsächlich hatte, ist nicht nachprüfbar, da die entsprechenden Verhandlungen teilweise nicht öffentlich waren. Somit ist in diesen Fällen nicht nachvollziehbar, ob die Kommentierungen und Vorschläge tatsächlich in die Verhandlungen eingebracht wurden.

Beide Maßnahmen sind so formuliert, dass die kontinuierliche Durchführung bestimmter Aktivitäten impliziert wird, weil es – z. B. in Bezug zu Maßnahme 37 – immer wieder Resolutionen geben wird, in die das Thema Inklusion eingebracht werden könnte und sollte. Daher lässt sich nicht klar benennen, was den Abschluss der jeweiligen Maßnahme markieren würde. Dies sollte berücksichtigt werden, wenn die Maßnahmen abschließend als noch in der Umsetzung befindlich und damit als noch nicht abgeschlossen bewertet werden.

#### 4.1.2 Inklusion im Agenda-2030-Prozess

Im September 2015 wurde in New York von den Vereinten Nationen die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung verabschiedet. Sie beinhaltet 17 Entwicklungsziele und 169 Unterziele (BMZ, 2015d). Die Erarbeitung von Indikatoren ist noch nicht abgeschlossen (s. Kapitel 1.3).

Da der Agenda-2030-Prozess (wie auch die Erarbeitung einer deutschen Nachhaltigkeitsstrategie) bei der Konzeption des Aktionsplans noch nicht angelaufen war, war es im Aktionsplan nicht vorgesehen, das Thema Inklusion in die Agenda 2030 einzubringen. Dies wurde aber von den Mitgliedern des Thementeam als Chance angesehen, die es zu nutzen gilt. Der Agenda-2030-Prozess wurde durch das zuständige Referat (302) fortlaufend begleitet, unterstützt durch das SVI. Das Thema Inklusion wurde dabei kontinuierlich über Positionspapiere und Anmerkungen eingebracht. Dabei gab es auch einen engen Austausch mit Organisationen der Zivilgesellschaft, die an der Formulierung von Positionen zu den Anliegen inklusiver Entwicklung beteiligt waren.<sup>87</sup>

Bei den Verhandlungen zur Agenda 2030 sahen die Befragten Deutschland in einer Führungsrolle (Interviews 46, 49, 50, 62), allerdings nicht in Bezug auf das Thema Inklusion. Dabei war auch von Bedeutung, dass das zuständige Referat (300) seine Rolle eher im Ausgleich zwischen verschiedenen thematischen Anliegen anderer Referate sah und weniger darin, sich in besonderem Maße für spezifische Querschnittsthemen einzusetzen (Interview 62).<sup>88</sup> Dies ist so zu verstehen, dass eine Vielzahl von Themen gleichermaßen eingebracht werden sollte und das zuständige Referat sich daher bemühte, verschiedene Anliegen zu bündeln und zu koordinieren, um in der Breite möglichst viel zu erreichen.

Aus naheliegenden Gründen hat sich das BMZ, unterstützt durch das SVI, in den Prozess der Überarbeitung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung, 2016) eingebracht.<sup>89</sup> Dabei ging es um die generelle Betonung des menschenrechtlichen Ansatzes in der EZ und hier um die stärkere Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen, insbesondere in den Bereichen (Aus-)Bildung, Armutsreduzierung, Zugang zu Wasser und Sanitärversorgung sowie Zugang zu menschenwürdiger Beschäftigung und zu angemessenem Wohnen. Zudem wurde empfohlen, bei der Aufschlüsselung der zu erhebenden Daten bei allen relevanten Indikatoren Behinderung explizit zu berücksichtigen. Dies spielt auch eine entscheidende Rolle beim Monitoring zur Umsetzung der Agenda 2030.<sup>90</sup>

<sup>87</sup> Selbstverständlich haben die Organisationen der Zivilgesellschaft bei ihrer diesbezüglichen Advocacy-Arbeit für Inklusion auch andere Kanäle genutzt.

<sup>88</sup> Verhandlungen zu den SDGs in der sogenannten Open Working Group wurden vom Auswärtigen Amt geführt. Die Federführung für den internationalen Agenda-2030-Prozess insgesamt lag bei BMZ und BMUB (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit).

<sup>89</sup> Ein wichtiger Meilenstein für das kontinuierliche Einbringen von Inklusion und Menschenrechten in die Verhandlungen zur Post-2015-Agenda" (BMZ, 2015a, S. 22).

<sup>90</sup> Die entsprechenden internen Dokumente liegen dem Evaluierungsteam vor.



Eine Gruppe von Expertinnen und Experten der Vereinten Nationen hat Vorschläge für Indikatoren erarbeitet. Das zuständige BMZ-Referat (302) hat mit Unterstützung des SVI das Anliegen der Daten-Aufschlüsselung aus Inklusionssicht in die Verhandlungen eingebracht. Dabei musste auch gegenüber der Vertretung des Statistischen Bundesamtes – dem Verhandlungsführer von deutscher Seite – Überzeugungsarbeit geleistet werden, da aus seiner Sicht eine so konsequente Disaggregation einen nicht vertretbaren Aufwand darstellen würde (Interviews 47, 49, 50). Ob diese Überzeugungsarbeit abschließend erfolgreich war, kann noch nicht endgültig bewertet werden, da der Prozess der Indikatorenentwicklung noch nicht abgeschlossen ist.

Das in der Agenda 2030 ausdrücklich erwähnte Grundprinzip, dass niemand zurückgelassen werden soll („leave no one behind“), wendet sich gegen die Diskriminierung besonders benachteiligter Gruppen und weist darauf hin, dass die Schwächsten und damit auch Menschen mit Behinderungen durch die Agenda besonders berücksichtigt und gefördert werden sollen. Dies wird durch die Tatsache gestützt, dass in acht der 17 Ziele bzw. in deren Unterzielen Menschen mit Behinderungen berücksichtigt werden (CBM, 2017). Dies wurde von den Befragten als Erfolg gewertet (Interviews 46, 49, 50).

Es ist ausdrücklich positiv zu bewerten, dass die Chance, das Thema Inklusion in die Erarbeitung der Agenda 2030 einzubringen, genutzt wurde. Allerdings muss auch festgehalten werden, dass Deutschland hier keine Führungsrolle zukam (Interviews 46, 49, 50).

#### 4.1.3 Sonstige Maßnahmen zum multilateralen Engagement

##### Beigeordneter Sachverständige bei der ILO

Die Maßnahme 33 wurde wie geplant durchgeführt. Hierfür wurde eine Position bei der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) für den Themenbereich „Disability Inclusion“ besetzt. Der Beigeordnete Sachverständige war zunächst zwei Jahre im Hauptsitz der ILO in Genf stationiert; während des Jahres 2016 war er im ILO-Büro für Mittelamerika und die Karibik mit Sitz in San José, Costa Rica, tätig. Die Festlegung der Stellen für Beigeordnete

Sachverständige erfolgte als Kompromiss zwischen den BMZ-Abteilungen, die Sachverständige für ihre Themen anfordern, der Anzahl der zur Verfügung stehenden Sachverständigenstellen und den Organisationen, welche eine Sachverständige oder einen Sachverständigen für bestimmte Themen anfordern (Interviews 47, 54). Wenngleich die ILO eine der führenden UN-Organisationen im Bereich der Inklusion von Menschen mit Behinderungen ist, ist unklar, wie strategisch überlegt wurde, welche inhaltliche Arbeit bei welcher internationalen Organisation die stärkste Hebelwirkung für Inklusion entfalten könnte. Dem entspricht auch die Tatsache, dass inhaltliche Berichte des Beigeordneten Sachverständigen nicht angefordert wurden. Insofern gab es – über andere Kanäle – nur wenige inhaltliche Rückmeldungen ins BMZ dazu, wie das Thema Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der ILO gestärkt wurde (Interview 54).

Die Erfahrungen des Beigeordneten Sachverständigen belegen typische Problemkonstellationen beim Mainstreaming des Themas Inklusion: geringer personeller und finanzieller Ressourceneinsatz, ausgeprägte Konkurrenz bei Querschnittsthemen ohne entsprechende Schwerpunktsetzungen, fehlendes Erfassungssystem. Sie zeigen aber auch Möglichkeiten auf, wie durch Fortbildungen, kontinuierliche technische Beratung und Handreichungen positive Beiträge zum Mainstreaming geleistet werden können (Interview 54).

##### Beigeordnete Sachverständige bei der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation

Bei der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (*International Civil Aviation Organization*) wurde eine weitere Stelle mit einer Beigeordneten Sachverständigen besetzt; diese arbeitet zur wirtschaftlichen Entwicklung der zivilen Luftfahrt in Montreal (BMZ, 2015a).

##### Ausarbeitung von Entwicklungsstrategien multilateraler Organisationen

Die in Maßnahme 36 geplante Förderung des Themas Inklusion bei der Ausarbeitung von Entwicklungsstrategien multilateraler Organisationen durch das BMZ konnte bisher nur in niedrigem Maße umgesetzt werden. Das liegt daran, dass diese Maßnahme ursprünglich darauf abzielte, das UN-Referat im BMZ (404) stärker in die Verantwortung zu nehmen, um

Inklusion in die Kooperation mit den UN-Unterorganisationen systematisch einzubringen (Interview 50). Dies konnte aber im Aktionsplan nicht verankert werden. Im Zwischenbericht wurden verschiedene Aktivitäten erwähnt;<sup>91</sup> es gibt aber keine Anhaltspunkte dafür, dass hiermit wesentliche Beiträge zur Umsetzung dieser Maßnahmen verbunden sind. Im Zwischenbericht wurde auch die Beratung der Afrikanischen Union (AU) erwähnt, obwohl es sich hierbei um eine Regionalorganisation und nicht um eine multilaterale Organisation handelt.

Das BMZ unterstützt ein regionales Vorhaben zur Beratung der AU bei der Umsetzung des kontinentalen Aktionsplans für Menschen mit Behinderungen der Afrikanischen Union (African Union Commission, 2012). Das Vorhaben wird vom finnischen Außenministerium finanziert<sup>92</sup> und vom SVI, in Kooperation mit dem GIZ-AU-Koordinationsbüro in Äthiopien, implementiert. Der Bezug zum Aktionsplan ist indirekt über das Thema Inklusion gegeben. Zur Umsetzung des Projekts wurden Verträge mit der GIZ vor Ort (Addis Abeba) abgeschlossen, die eine Mitarbeiterin in die AU-Kommission entsandt hat (Interviews 47, 50).

2016 hat die ABILIS Foundation, eine finnische NGO, die inklusive Projekte unterstützt, eine Evaluierung des Projekts durchgeführt, um darauf aufbauend die zweite Phase des Projektes auszuarbeiten. Die Evaluierung hat auch zu kritischen Ergebnissen geführt (Interviews 47, 50, 51), die allerdings weder vom BMZ (Referat 302) noch von der GIZ (SVI) akzeptiert wurden; beide Organisationen stellten die Aussagekraft der Ergebnisse aufgrund des als unprofessionell und unangemessen empfundenen Vorgehens der Evaluatorin in Frage.<sup>93</sup> Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass die Unabhängigkeit der Evaluatorin dadurch beeinträchtigt wurde, dass die sie beauftragende Organisation sich als geeignetere Durchführungsorganisation für dieses Vorhaben sah (Interviews 50, 51). Bisher konnten die angestrebten Wirkungen auf strategischer und politischer Ebene noch nicht belegt werden. Das SVI geht jedoch davon aus, dass Prozesse zur stärkeren Wahrnehmung von Verantwortlichkeiten

hinsichtlich des Themas Inklusion innerhalb der Afrikanischen Union, aber auch auf der Ebene einiger Länder, die an der Umsetzung des kontinentalen Aktionsplans beteiligt waren, angestoßen werden konnten (Interview 51)<sup>94</sup>.

### **Bessere Zusammenarbeit, Austausch und Vernetzung im Bereich multilateralen Engagements**

Auf multilateraler Ebene gab es weitere Aktivitäten, die nicht direkt der Umsetzung einer Maßnahme zugeordnet werden können, aber als Beitrag zum Erreichen des für das Handlungsfeld 9 erwarteten Ergebnisses gewertet werden können.

Hier ist die Förderung der Vernetzung verschiedener Geberländer zu nennen, zu der das BMZ beigetragen hat, ohne dabei allerdings eine besonders aktive Rolle zu spielen. In diesem Zusammenhang wurde im Dezember 2015 das Netzwerk Global Action on Disability Group (GLAD) mit dem Ziel gegründet, in Übereinstimmung mit Artikel 32 der VN-BRK Kommunikation, Koordination und Erfahrungsaustausch der Mitgliedsländer und -organisationen zu verbessern.<sup>95</sup> Die GIZ ist, im Auftrag des BMZ, Gründungsmitglied von GLAD; das BMZ ist dem Netzwerk zwischenzeitlich ebenfalls beigetreten. Durch regelmäßige Treffen sollen verbesserte Abstimmungsprozesse und ein intensiverer Informationsaustausch ermöglicht werden (International Disability Alliance, 2017).

Aus dieser internationalen Vernetzung hat sich zudem die relativ neue, im Frühsommer 2016 gestartete Initiative von Großbritannien (DFID) für einen internationalen Inklusionsmarker ergeben, der für die OECD-DAC-Mitglieder verbindlich eingeführt werden soll. Diese Initiative wird vor allem von Finnland, Deutschland und Australien mitgetragen. Für den Abstimmungs- bzw. Verhandlungsprozess wird nicht mit schnellen Ergebnissen gerechnet. Deutschland bringt sich nach Aussagen verschiedener Interviewpartner aktiv ein. Aus Sicht des SVI konnte die deutsche Position bei den meist vertraulichen Sitzungen auf OECD-DAC-Ebene eingebracht werden (Interviews 47, 50, 51).

<sup>91</sup> Hier werden die Unterstützung von Botsuana über den UNDG Human Rights Mainstreaming Multi Donor Trust Fund sowie das Mainstreaming von Inklusion im Weltbevölkerungsfonds (UNFPA) genannt.

<sup>92</sup> Das Fördervolumen beträgt 1 Million Euro für einen Zeitraum von drei Jahren.

<sup>93</sup> Die Evaluierungsergebnisse konnten vom Evaluierungsteam nicht eingesehen werden.

<sup>94</sup> Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts wurde eine Folgephase dieses regionalen Vorhabens (AUDA II, 2017–2019) beauftragt, die durch das finnische Außenministerium und das BMZ gemeinsam finanziert und vom SVI durchgeführt wird.

<sup>95</sup> Die 17 Gründungsorganisationen sind: IDA, DFAT (Australien), DFID (Großbritannien), SIDA (Schweden), FORMIN (Finnland), NORAD (Norwegen), USAID (USA), State Department (USA), GIZ (Deutschland), JICA (Japan), Irish Aid, (Irland), World Bank, United Nations Representative, Business Disability International, Disability Rights Fund/Disability Rights Advocacy Fund, Abilis Foundation, Wellspring Advisors. Mit Stand Januar 2017 hat sich die Zahl der Mitglieder auf 30 erhöht.

In diesem Zusammenhang ist auch der Austausch mit der EU zu erwähnen, der darauf zielte, die Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention im Rahmen der EU Disability Strategy voranzubringen. Daraus ergab sich die Anfrage der Europäischen Kommission an Deutschland, die Implementierung des Projekts Bridging the Gap: Inclusive policies and services for equal rights of persons with disabilities (EU, 2014) in fünf Pilotländern zur besseren Inklusion von Menschen mit Behinderungen zu koordinieren. Dies hätte ein wichtiger Beitrag des BMZ zur Umsetzung der EU Disability Strategy werden können, umso mehr, als das BMZ, unterstützt vom SVI, an der Projektformulierung beteiligt war. Da das BMZ jedoch die notwendige finanzielle Eigenbeteiligung nicht zur Verfügung stellte, wird das Projekt jetzt von einem Konsortium unter spanischer Führung koordiniert (Interview 50).

### Gesamtbewertung

Deutschland nahm anfangs allein aufgrund der Tatsache, dass es als eines der ersten Länder neben dem nationalen Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen auch einen eigenen Aktionsplan für die EZ erstellt hat, eine Vorreiterrolle ein. Verschiedene Anfragen und Einladungen zeigen, dass Deutschland als kompetenter Partner im Bereich „Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ geschätzt wird (Interviews 47, 50):

- die Einladung des UNDP (United Nations Development Programme), an einer internen Untersuchung teilzunehmen, um aufzuzeigen, wie das Thema Inklusion von Menschen mit Behinderungen systematisch verankert werden kann;
- die Anfrage der Europäischen Kommission, ein Konsortium von Mitgliedstaaten bei der Implementierung des Projekts Bridging the Gap: Inclusive policies and services for equal rights of persons with disabilities zu koordinieren;
- die Anfrage der Weltbank, die Leitung einer Arbeitsgruppe zu übernehmen, die ein Instrument für das Mainstreaming von Inklusion von Menschen mit Behinderungen in politischen Reformprozessen entwickelt.

Dass diese Anfragen und Einladungen vom BMZ nicht positiv aufgegriffen wurden, hat sich negativ auf die Vorreiterrolle der

deutschen EZ im Bereich Inklusion ausgewirkt. Beigetragen hat dazu auch die Tatsache, dass Deutschland bei multilateralen Verhandlungen in Bezug auf Rechte von Menschen mit Behinderungen insgesamt eher im Hintergrund agiert hat. Zwar wird es zusammen mit Australien, Großbritannien und den nordischen Ländern als kompetenter und wichtiger Akteur für die Rechte von Menschen mit Behinderungen wahrgenommen; da Deutschland aber im Vergleich zu den genannten Ländern weniger initiativ ist und weniger finanzielle Mittel für Inklusion zur Verfügung stellt, ist diese anerkannte Position in Frage gestellt (Interviews 46, 49).

Die Möglichkeiten, das Thema Inklusion auf internationaler bzw. multilateraler Ebene einzubringen, konnten nicht ausgeschöpft werden, da die Verantwortung für die Umsetzung der diesbezüglichen Maßnahmen im Aktionsplan nicht auf die jeweils zuständigen BMZ-Referate (z. B. Referat 404) ausgeweitet wurde und keine verbindlichen Mechanismen vereinbart und umgesetzt wurden, um das Thema zu berücksichtigen. Die Verantwortung lag ausschließlich bei dem für Inklusion zuständigen Referat (302), das – wie oben dargestellt – für die Bearbeitung des Themas nur begrenzte personelle Ressourcen einsetzen konnte. Bei multilateralen Verhandlungen haben aber andere BMZ-Referate oder andere Bundesministerien die Rolle der Verhandlungsführenden für den deutschen Beitrag.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das im Handlungsfeld 9 („Multilaterales Engagement und Politikdialog“) erwartete Ergebnis („Der Einsatz Deutschlands für die Umsetzung einer inklusiven EZ wird auf internationaler Ebene verstärkt wahrgenommen“) nur in moderatem Maße erreicht wurde. Das angestrebte Ziel („Das BMZ nutzt seine Stellung in Kooperationen mit bi- und multilateralen Akteuren, um diese als Mitstreiter für Inklusion zu gewinnen“) ist nur in niedrigem Maße erreicht worden. Durch das Engagement des BMZ haben sich positive Impulse für Mitstreiter unter den bi- und multilateralen Akteuren ergeben. Es gibt aber keine Anhaltspunkte dafür, dass es dem BMZ als Folge dieses Engagements gelungen wäre, Mitstreiter für Inklusion zu gewinnen, die sich bisher nur wenig für das Thema engagiert haben.

## 4.2

### Nutzung von Kooperationsmöglichkeiten mit der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft

Die Ausführungen in diesem Abschnitt beziehen sich auf die Evaluierungsfrage 3.3: „Inwiefern hat das BMZ Kooperationsmöglichkeiten mit der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft genutzt, um die Lebenssituation behinderter Menschen zu verbessern?“ Diese Evaluierungsfrage ist spiegelbildlich zu den im Aktionsplan benannten erwarteten Ergebnissen der im Handlungsfeld 10 („Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft“) durchgeführten Maßnahmen zu verstehen: „Das Engagement der Zivilgesellschaft trägt zu einer verbesserten Inklusion von Menschen mit Behinderungen in Entwicklungsländern bei“ und „Privatwirtschaftliche Akteure nehmen die Potenziale der Inklusion von Menschen mit Behinderungen verstärkt wahr“. Das BMZ hatte sich also in diesem Handlungsfeld vorgenommen, „Kooperationsmöglichkeiten mit der Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft [zu nutzen], um die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen nachhaltig zu verbessern“ (BMZ, 2013a, S. 19).

Das Handlungsfeld umfasst fünf Maßnahmen (38 bis 42), wovon sich die Maßnahmen 38 bis 40 auf die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und die Maßnahmen 41 und 42 auf die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft beziehen. Bei der Bewertung der Zielerreichung muss berücksichtigt werden, dass die Maßnahmen nicht so formuliert sind, als könnten sie einzeln oder insgesamt dazu beitragen, die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen nachhaltig zu verbessern. Dazu ist der Bezug zu indirekt. Dies lässt sich anhand von Maßnahme 39 illustrieren: Ihre Umsetzung soll lediglich die Voraussetzungen dafür schaffen, dass private Träger mit ihren Projekten dazu beitragen können, die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen in Entwicklungsländern zu verbessern. Bei den Maßnahmen 38 und 40 ist der Bezug noch weniger direkt.

Im den folgenden beiden Abschnitten wird zunächst der Stand der Umsetzung der Maßnahmen 38 bis 40 (Zivilgesellschaft) sowie der Maßnahmen 41 und 42 (Privatwirtschaft) dargestellt und bewertet. Abschließend wird aufgezeigt, inwieweit die erwarteten Ergebnisse erreicht wurden.

#### 4.2.1 Kooperation mit der Zivilgesellschaft

Als Umsetzung der Maßnahme 38 hat Engagement Global seine Webseite im Auftrag des BMZ und entsprechend der BITV 2.0 barrierefrei gestaltet. Dabei wurden nicht nur leichte Sprache, große Schrift und stärkere Kontraste eingeführt sowie Fremdwörter ersetzt, sondern auch ein Video ins Netz gestellt, das die wichtigsten Inhalte der Webseite von Engagement Global in Gebärdensprache darstellt. Zusätzlich wurde im Mai 2016 im Auftrag des BMZ ein Gebärdensprachtelefon eingerichtet. Menschen mit Behinderungen können darüber in Gebärdensprache Kontakt zu Engagement Global aufnehmen. Allerdings wurde dieses Angebot bisher trotz verschiedener Werbemaßnahmen nicht in Anspruch genommen. Andere Kommunikationskanäle wie E-Mail oder auch Facebook werden stärker genutzt (Interviews 31, 58).

Auch einzelne Programme von Engagement Global sind hinsichtlich ihrer Internet-Auftritte inzwischen barrierefrei gestaltet oder haben einen Schritt in diese Richtung unternommen. Die Koordinierungsstelle „weltwärts“ hat ihren programmeigenen Internetauftritt barrierefrei gestaltet. Die wichtigsten Informationen werden in leichter Sprache und auch in Gebärdensprache angeboten. Ebenso sind die Internetseiten der Programme „Bildung trifft Entwicklung“ und „Chat der Welten“ sowie der Servicestelle „Kommunen in der Einen Welt“ so gestaltet worden, dass sie für Menschen mit Behinderungen leichter zugänglich sind.

Zur Umsetzung von Maßnahme 40 hat das BMZ den Aufbau von Orientierungs- und Fortbildungsmaßnahmen bei Engagement Global angestoßen, wobei es nach Aussagen von Interviewpartnerinnen und -partnern (Interview 63) auch der Organisation selbst ein Anliegen war und ist, das Thema Inklusion voranzubringen. Dies hat z. B. darin seinen Ausdruck gefunden, dass ein „Fachkreis Inklusion“ eingerichtet wurde, in dem sich Mitarbeitende unterschiedlicher Abteilungen zum Thema austauschen. Allerdings wurden in dem für diese Evaluierung definierten Zeitraum noch keine Fortbildungsmaßnahmen umgesetzt. Das hing mit Engpässen in der für Fortbildungsmaßnahmen verantwortlichen Personalabteilung von Engagement Global zusammen. 2017 sollen nun verschiedene Fortbildungsmaßnahmen umgesetzt werden, die im Rahmen dieser Evaluierung aber nicht berücksichtigt werden können. Diese

Fortbildungsmaßnahmen bzw. Schulungen stellen das Thema „Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ in einen breiteren menschenrechtlichen Kontext.

Maßnahme 39 wurde bisher noch nicht umgesetzt, obwohl die Prüfkriterien für entwicklungsrelevante Vorhaben privater deutscher Träger 2015 wie geplant überarbeitet wurden (Interviews 47, 50, BMZ, 2016c). Ausschlaggebend dafür war, dass sich der Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe (VENRO) darauf verständigt hatte, hier auf Freiwilligkeit zu setzen (Interviews 49, 50). Mit dieser Entscheidung kam die Befürchtung zum Ausdruck, dass eine obligatorische Berücksichtigung von Inklusion für kleinere private Träger eine nicht zu überbrückende Hürde bedeutet hätte. In den Interviews wurde aber auch deutlich, dass auch vonseiten des zuständigen Referats im BMZ keine entsprechende Initiative ergriffen wurde, um Inklusion bei der Überarbeitung der Prüfkriterien zu berücksichtigen (Interviews 47, 50, 63). Auch wenn das Thema Inklusion für Projekte privater Träger also bisher nicht strukturell als Kriterium im Prüfraster verankert wurde, wird es nach Aussagen der Interviewpartnerinnen und -partner in Einzelfällen anlassbezogen berücksichtigt. Dies gilt sowohl für Prüfungen, die bei Engagement Global liegen, als auch für solche, für die das im BMZ zuständige Referat (110) verantwortlich ist (Interviews 47, 50, 63).

#### 4.4.2 Kooperation mit der Privatwirtschaft

Mit Blick auf Maßnahme 41 ist festzustellen, dass Inklusion bisher nicht als explizites Bonuskriterium bei der Beurteilung von Projektvorschlägen im Rahmen des Förderinstruments develoPPP.de aufgenommen wurde – obwohl sich das zuständige BMZ-Referat (302), unterstützt vom SVI, dafür eingesetzt hatte (Interviews 47, 50, 51, 52, 59). Inklusion wird damit weiterhin nur implizit als Bonuskriterium berücksichtigt.<sup>96</sup>

DeveloPPP.de-Mitarbeitende haben zeitweise verstärkt versucht, Projekte zur Verbesserung der Situation von Menschen mit Behinderungen zu fördern. Sie haben Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern einiger Firmen (hauptsächlich im Orthopädiebereich) geführt, doch, abgesehen von einer Ausnahme (Otto Bock Health Care GmbH) wurden diese nicht

weiterverfolgt, da die Unternehmen schon die allgemeinen Förderkriterien nicht erfüllten.

Maßnahme 42 wurde nur teilweise umgesetzt, und das eher im Sinne einer einmaligen Aktion. Alle neuen EZ-Scouts<sup>97</sup> wurden im Februar 2014 einmalig vom BMZ-Menschenrechtsreferat und dem SV Inklusion mit Unterstützung eines Trainers zum Thema Inklusion von Menschen mit Behinderungen geschult. Die für EZ-Scouts zuständige GIZ-Abteilung hat diese Schulungen in den Folgejahren nicht weitergeführt. Den wenigen neuen EZ-Scouts wurden die Schulungsunterlagen zum Selbststudium ausgehändigt. Allerdings ging es bei der 2014 durchgeführten Schulung nicht in erster Linie um Inklusion von Menschen mit Behinderungen in Entwicklungs- und Schwellenländern, sondern um Inklusion in den Organisationen in Deutschland. In diesem Bereich haben EZ-Scouts kein Mandat, sie können beispielsweise nicht mitbestimmen, ob Menschen mit Behinderungen angestellt werden (Interview 67).

Eine systematische Sensibilisierung oder Schulung von develoPPP.de-Projektmanagerinnen und -managern zum Thema Inklusion findet ebenfalls nicht statt. Schulungen gab es nur vereinzelt; zudem wurde das Thema beim regelmäßigen Austausch zwischen den Projektmanagerinnen und -managern eingebracht (Interviews 50 und 59).

#### Gesamtbewertung

Das zweite erwartete Ergebnis („Das Engagement der Zivilgesellschaft trägt zu einer verbesserten Inklusion von Menschen mit Behinderungen in Entwicklungsländern bei“) konnte bisher nur in niedrigem Maße erreicht werden. Zwar hat Engagement Global die Barrierefreiheit seines Internet-Auftritts erheblich verbessert; dies bedeutet allerdings nicht, dass das Beratungsangebot insgesamt barrierefrei ist. Hierfür müssten auch sämtliche Beratungsmaßnahmen in der Umsetzung inklusiv gestaltet sein. In diese Bewertung geht auch mit ein, dass im Evaluierungszeitraum keine Orientierungs- und Fortbildungsmaßnahmen zum Thema „Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ durchgeführt wurden. Zudem konnte nicht erreicht werden, dass Inklusion als Prüfkriterium für die Förderung von entwicklungswichtigen Vorhaben privater Träger aufgenommen wird.

<sup>96</sup> Das entsprechende Bonuskriterium lautet: „Zu den Zielgruppen gehören benachteiligte Gruppen (z. B. Frauen, informeller Sektor, Minderheiten)“ (DEG, 2016).

<sup>97</sup> Die EZ-Scouts arbeiten im Auftrag des BMZ bei Wirtschaftsverbänden, Ländervereinen, Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern. Sie sind Ansprechpartner zu Themen der Entwicklungszusammenarbeit und beraten zu entsprechenden Förder- und Finanzierungsangeboten.

Das dritte erwartete Ergebnis im Rahmen des Handlungsfeldes 10 des Aktionsplans („Privatwirtschaftliche Akteure nehmen die Potenziale von Menschen mit Behinderungen verstärkt wahr“) konnte bisher ebenfalls nur in niedrigem Maße erreicht werden. Inklusion ist bisher noch kein explizites Bonuskriterium für develoPPP-Förderanträge. Zudem wurde die einmalige Schulung von EZ-Scouts nicht weitergeführt. Auch haben Letztere nicht das Mandat, das sie als effektive Multiplikatoren benötigen würden. Eine systematische Schulung von develoPPP-Projektmanagerinnen und -managern wurde bisher nicht durchgeführt.





5.

## STEUERUNG DER UMSETZUNG DES AKTIONSPLANS

## 5.1

### Steuerungsmechanismen und -strukturen

In diesem Kapitel sollen die Ergebnisse bezüglich der folgenden Evaluierungsfragen dargestellt werden:

Evaluierungsfrage 4.1: „Welche Steuerungsmechanismen und -strukturen (einschließlich der Rolle der einzelnen Akteursgruppen im Steuerungsprozess) haben die Entwicklung und Umsetzung des Aktionsplans Inklusion bestimmt?“

Evaluierungsfrage 4.2: „Inwiefern hat sich die Steuerungsstruktur für die Entwicklung und Umsetzung des Aktionsplans Inklusion bewährt?“

Im Aktionsplan werden keine Aussagen zur Steuerungsstruktur getroffen. Lediglich an einer Stelle wird angemerkt, dass „die Umsetzung der Maßnahmen dieses Aktionsplans [...] durch die verschiedenen Einheiten im BMZ [erfolgt]“ (BMZ, 2013a, S. 19). Darüber hinaus werden drei Elemente angesprochen, welche die Umsetzung begleiten (BMZ, 2013a):

- Das Sektorvorhaben Inklusion der GIZ als „Expertenteam“,
- das Thementeam als „Beratungsgremium“,
- der Runde Tisch als „offenes Dialogforum mit Vertretern aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft“.

Gesteuert werden musste die Umsetzung des Aktionsplans ausschließlich von der verantwortlichen Referentin im zuständigen Referat (302); eine eigene Steuerungsstruktur, zum Beispiel in Form einer Task Force oder einer BMZ-internen Steuerungsgruppe<sup>98</sup>, gab es nicht. Für eine angemessene Wahrnehmung der Steuerungsaufgaben sind die BMZ-intern bereitgestellten Personalressourcen damit als unzureichend zu bewerten (s. dazu auch Kapitel 3.1.2). Diese ungünstige Konstellation blieb auch während der Umsetzung des Aktionsplans bestehen, da keine weiteren Referate im BMZ – über Beiträge zur Umsetzung von Maßnahmen hinaus – hier Verantwortung übernehmen. Obwohl das BMZ mit der politischen Verantwortung für diesen Aktionsplan auch notwendigerweise die

Verantwortung für Steuerungsaufgaben bei dessen Umsetzung zu übernehmen hatte, wurden in dieser Konstellation mit begrenzten internen Personalressourcen Teilaufgaben weitgehend an das SVI delegiert. Das SVI konnte aber aufgrund seiner Rolle als „Expertenteam“ keine Steuerungsfunktionen übernehmen. Zudem hatte und hat das SVI ein auftragsbezogenes Pflichtenheft, das mit den Handlungsfeldern und Maßnahmen des Aktionsplans Inklusion nur teilweise deckungsgleich ist. So hat es zum Beispiel keine Zuständigkeit für die Handlungsfelder und Maßnahmen im strategischen Ziel 1. Andererseits nimmt das SVI beispielsweise Beratungsaufgaben gegenüber einzelnen Vorhaben der bilateralen technischen Zusammenarbeit wahr, für die es keine entsprechenden Maßnahmen im Aktionsplan gibt.

Die effektive und effiziente Steuerung der Umsetzung des Aktionsplans setzt voraus, dass der Stand der Umsetzung regelmäßig erfasst wird, um auf Basis dieser Informationen regulierend eingreifen zu können. Das im Aktionsplan vorgesehene Monitoring (BMZ, 2013a) beschränkte sich aber auf die Erfassung des Zwischenstandes im Herbst 2014. Darüber hinaus war geplant, eine Schlussbilanz zu erstellen, die letztlich aber nicht vorgelegt wurde (s. Kapitel 5.2).<sup>99</sup> Ein kontinuierliches, systematisches Monitoring für die Umsetzung insgesamt war nicht vorgesehen. Für bestimmte Maßnahmen des Aktionsplans hat das SVI die Monitoring-Funktion wahrgenommen. Die unzureichenden Steuerungskapazitäten führten auch dazu, dass Handlungsfelder und Maßnahmen nicht systematisch miteinander verknüpft wurden. Mangels Steuerung und Monitoring gab es keinen kontinuierlichen, koordinierenden Blick auf die Beiträge der Maßnahmen zur Zielerreichung. Darüber hinaus fehlte eine tiefergehende Analyse der Wirkungszusammenhänge auf der Ebene der Handlungsfelder sowie auf der Ziel-Ebene (Unterziele und strategische Ziele). Dies betraf beispielsweise die möglichen Verknüpfungen und Wechselwirkungen zwischen den strategischen Zielen. Eine Nachsteuerung, die angesichts von Inkonsistenzen in der Zielhierarchie nahegelegen hätte, war nicht möglich. Dieser Befund muss auch unter Effizienzgesichtspunkten als problematisch bewertet werden.

<sup>98</sup> So gibt es zum Beispiel für die Bearbeitung des Themas „Werte, Religion und Entwicklung“ eine BMZ-interne Task Force. Bei DFID wurde eine interne Teamstruktur geschaffen, um das Thema Inklusion in der britischen EZ voranzubringen. Diese könnte für das BMZ Vorbildcharakter haben.

<sup>99</sup> Retrospektiv wurde eine Bestandsaufnahme der Ausgangslage erstellt, die aber faktisch keine Bedeutung für das Monitoring der Umsetzung des Aktionsplans hatte. Zudem wurde das Dokument nicht fertiggestellt.

Das Thementeam sollte entsprechend den Ausführungen im Aktionsplan (BMZ, 2013a, S. 19) als „Beratungsgremium“ fungieren, „welches das BMZ bei der Umsetzung einer inklusiven Entwicklungspolitik beratend unterstützt“. Im Memorandum of Understanding wird auch die Austauschfunktion hervorgehoben: „Das Thementeam [...] versteht sich als ein fachliches Austauschgremium und ein Forum von Gleichgesinnten aus staatlichen und privaten Organisationen, welches das Thema der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen EZ fördert und befördert“ (BMZ, 2015d). Treffen des Thementeam sollten zweimal jährlich stattfinden.

Die Befragungen sowie die Dokumentenanalyse ergaben übereinstimmend, dass die Rolle des Thementeam als Austausch- und Vernetzungs-Forum ausgefüllt wurde und sich bewährt hat. Die beratende Funktion kam aber nach Einschätzung von Mitgliedern aus der Zivilgesellschaft zu wenig zum Tragen, was vor allem daran lag, dass die Treffen zu unregelmäßig<sup>100</sup> stattfanden und die personelle Kontinuität in der Teilnahme zu wenig gegeben war. Von einigen Befragten wurde zudem kritisch angemerkt, dass die Kontinuität in der Diskussion von Themen eingeschränkt war und auch der kontinuierliche Informationsaustausch nicht durchgehend gewährleistet werden konnte<sup>101</sup> (Interviews 32, 33, 49). Dies zeigt auch, dass sich vor allem die Mitglieder aus der Zivilgesellschaft eine stärkere Rolle des Thementeam im Sinne einer Begleitung der Umsetzung des Aktionsplans gewünscht hätten (Interviews 32, 33, 49). Dies hätte auch die Voraussetzungen dafür verbessert, dass sich die Mitglieder des Thementeam umfassend für die Umsetzung des Aktionsplans einsetzen und dafür uneingeschränkt Ownership übernehmen.

Der Runde Tisch hatte laut Aktionsplan die Funktion „... eines offenen Dialogforums mit Vertretern aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, das den Erfahrungsaustausch unter den Akteuren fördert“ (BMZ, 2013a, S. 19). Dabei wurde Bezug darauf genommen, dass ein Runder Tisch bereits während der Entstehung des Aktionsplans eine wichtige Funktion innehatte. Rückblickend gesehen war diese sogar bedeutender als

während der Durchführung. Dies lässt sich daran ablesen, dass im Zeitraum 2013 bis 2016 nur ein Runder Tisch stattfand (November 2014), während er im Zuge der Entstehung des Aktionsplans viermal zusammengekommen war. Dieser einzige Runde Tisch während der Umsetzung hatte aber eine wichtige Funktion im Sinne einer Positionierung der BMZ-Leitung zum Thema „Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ (Interviews 1, 49). Diese Positionierung kam in einer Rede von Bundesminister Gerd Müller zum Ausdruck, in der er die Bedeutung der Förderung von Inklusion in der deutschen EZ hervorhob und gleichzeitig unterstrich, dass eine externe Evaluierung der Umsetzung des Aktionsplans notwendig ist. Hier sollte auch erwähnt werden, dass im November 2016 eine internationale Dialogveranstaltung von BMZ und VENRO anlässlich des 10. Jahrestages der Verabschiedung der VN-BRK stattfand. Im Rahmen dieser Veranstaltung bekräftigte das BMZ seine auch im NAP 2.0 eingegangene Verpflichtung, eine Strategie zur Umsetzung von Inklusion in der EZ zu erarbeiten.

Da keine originären Steuerungsmechanismen und -strukturen etabliert wurden, erübrigt sich die Frage, inwieweit sich diese bewährt haben. Dabei wird hier davon ausgegangen, dass das Thementeam de facto nicht Teil der Steuerungsstruktur war. Eine BMZ-interne Steuerungsstruktur war zudem nicht etabliert worden. Die Steuerung beschränkte sich damit auf die Aufgaben, die im Rahmen der fachlichen Zuständigkeit durch das Menschenrechtsreferat (302) wahrgenommen wurden.

## 5.2

### Planmäßigkeit in der Durchführung der Maßnahmen

Die planmäßige Durchführung der einzelnen Maßnahmen zu beurteilen wird dadurch erschwert, dass im Aktionsplan keine spezifischen zeitlichen Vorgaben hierfür festgelegt wurden. Es gab nur die generelle Vorgabe, dass die 42 Maßnahmen in einem 3-Jahres-Zeitraum umgesetzt werden sollten. Der im Herbst 2014 erfasste Umsetzungsstand der einzelnen Maßnahmen, der im Frühjahr 2015 als BMZ-Strategiepapier veröf-

<sup>100</sup> Nach der Auftaktveranstaltung im Juli 2013 fand das zweite Treffen erst im April 2014 statt, das dritte Treffen im Oktober 2014 und das vierte im Juli 2015. Es folgte – in relativ kurzem Abstand – eine Sondersitzung im September 2015, die sich vor allem mit der möglichen Verlängerung der Laufzeit des Aktionsplans beschäftigte. Das fünfte ordentliche Treffen des Thementeam am 23. Februar 2016 war das letzte. Wäre der vereinbarte Rhythmus von halbjährlichen Treffen eingehalten worden, hätte dieses letzte Treffen bereits das siebte sein müssen.

<sup>101</sup> Dies führte z. B. dazu, dass das internationale Forum zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit als ein zentrales Event der Umsetzung des Aktionsplans im März 2015 stattfand, ohne dass sich das Thementeam damit im Vorfeld eingehend beschäftigt hätte.

**Tabelle 9: Bewertung des Umsetzungsstandes (Zwischenbericht)**

Ziele /Bewertung	Grün ●	Gelb ●	Rot ●
SZ 1	0	5	2
SZ 2 A	2	3	1
SZ 2 B	5	6	0
SZ 2 C	3	2	3
SZ 3	2	6	2
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>22</b>	<b>8</b>

fentlicht wurde (BMZ, 2015a), wurde anhand eines Ampel systems bewertet<sup>102</sup>. Von den 42 geplanten Maßnahmen wurden 12 mit grün, 22 mit gelb und 8 mit rot bewertet. In Tabelle 9 wird dargestellt, wie sich die Bewertungen auf die verschiedenen im Aktionsplan genannten Ziele verteilen.

Der im Zwischenbericht erfasste Umsetzungsstand wurde vom BMZ als nicht befriedigend wahrgenommen, zumal ein erheblicher Teil der mit grün bewerteten Maßnahmen nur Beauftragungen beinhaltet (z. B. Beauftragung von Forschungsvorhaben). Konkrete Ergebnisse im Sinne der Ziele des Aktionsplans waren damit noch nicht erreicht. Zudem konzentrierte sich der Zwischenbericht auf den Umsetzungsstand der einzelnen Maßnahmen. Inwieweit begründet angenommen werden konnte, dass die Maßnahmen auch in ihrem Zusammenwirken innerhalb von Handlungsfeldern, Unterzielen und strategischen Zielen zur Zielerreichung beigetragen haben, wurde dabei nicht überprüft.

Mit der Vorlage des Zwischenberichts wurden über die Aufnahme zusätzlicher Maßnahmen faktisch Plananpassungen vorgenommen. Dies betraf zum einen die Ankündigung von Staatssekretär Kitschelt, dass bei der Umsetzung mehrerer

Sonderinitiativen<sup>103</sup> die Inklusion von Menschen mit Behinderungen berücksichtigt werden sollte (BMZ, 2015a). Zum anderen sollte das Thema Inklusion kontinuierlich in die Verhandlungen zur Post-2015-Agenda eingebracht werden. Diese Plananpassungen haben aber keinen Niederschlag in der Formulierung zusätzlicher Maßnahmen im Aktionsplan gefunden. Dies geschah erst 2016, nachdem das BMZ in Abstimmung mit dem Thementeam entschieden hatte, dass der für die Umsetzung des Aktionsplans vorgesehene Zeitraum um zwei Jahre verlängert werden sollte, also bis zum 31.12.2017. So wurden im Februar 2016 fünf zusätzliche Maßnahmen festgelegt<sup>104</sup>, die in der noch verbleibenden Laufzeit des Aktionsplans umgesetzt werden sollen und daher im Rahmen dieser Evaluierung nicht mit erfasst wurden. Diese Maßnahmen überschneiden sich teilweise mit den Verpflichtungen des BMZ, die sich aus dem NAP 2.0 ergeben (BMAS, 2016).<sup>105</sup> Sie sind mit den Zielen des Aktionsplans kompatibel.<sup>106</sup>

Im Aktionsplan war eine abschließende Erfassung des Umsetzungsstandes („Schlussbilanz“) – nach einem Zeitraum von drei Jahren – vorgesehen. Diese wurde im April 2016 beauftragt. Eine Abfrage bei den für die Umsetzung verantwortlichen BMZ-Referaten wurde von einem externen Dienstleister

<sup>102</sup> Grün = messbare Umsetzung von Maßnahmen; Gelb = Umsetzung der Maßnahme explizit und zielführend begonnen – inklusive Verantwortungsübernahme; Rot = Umsetzung noch nicht begonnen oder Umsetzung nicht möglich.

<sup>103</sup> (1) „EINEWELT ohne Hunger“; (2) „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“ und (3) „Stabilisierung und Entwicklung in Nordafrika und Nahost“.

<sup>104</sup> Handlungsfeld 3: „Das BMZ unterstützt verstärkt die Zusammenarbeit mit der Monitoring-Stelle am Deutschen Institut für Menschenrechte sowie das Monitoring der Inklusion in den Partnerländern der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit.“

Handlungsfeld 4: „Zusätzliche Unterstützung der Beteiligung und Empowerment von SVOs in Partnerländern.“

Handlungsfeld 6: „Anwendung und Verbreitung des GIZ-Toolkits „Inclusion grows“ in ausgewählten Vorhaben der deutschen staatlichen EZ (erarbeitet durch das Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE-Berlin) am Beispiel der Sektoren Berufliche Bildung und Transport).“

Handlungsfeld 9: „Das BMZ bringt sich im Rahmen der Indikatorenentwicklung der Nachhaltigkeitsziele insbesondere zum Thema disaggregierte Datenerfassung nach Form von Behinderung verstärkt ein.“

Handlungsfeld 9: „Das BMZ unterstützt in Kooperation mit multilateralen Organisationen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen.“

<sup>105</sup> Bezüglich Artikel 32 verpflichtet sich das BMZ hier u. a. zur Erarbeitung einer Strategie zur Umsetzung von Inklusion in der Entwicklungszusammenarbeit, zur Umsetzung von Inklusion im Rahmen der Sonderinitiativen des BMZ sowie zur Stärkung der Geberkooperation zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen, u. a. im Kontext der Agenda 2030.

<sup>106</sup> Dazu war in der Wirkungslogik eine entsprechende Annahme formuliert worden: „Nach der Implementierung des Aktionsplans diesem neu zugeordnete Maßnahmen sind mit den strategischen Zielen kohärent.“ Diese Annahme war zutreffend.

durchgeführt. Der Rücklauf war jedoch so gering, dass kein Statusbericht erstellt werden konnte. Daher kann zur Planmäßigkeit der Umsetzung des Aktionsplans keine abschließende Bewertung getroffen werden, die sich auf eine vergleichende Betrachtung von Zwischenbericht und Abschlussbericht stützen würde. Aufgrund des Zwecks dieser Evaluierung wurde es als nicht zielführend angesehen, den Umsetzungsstand maßnahmenbezogen und systematisch zu erfassen (s. Kapitel 1.2). Allerdings lassen sich aus den durchgeführten Erhebungen Rückschlüsse auf den aktuellen Umsetzungsstand fast aller Maßnahmen ziehen. So waren die 2012 geplanten Maßnahmen zu ambitioniert, als dass sie mit den insgesamt unzureichenden personellen und finanziellen Ressourcen in dem geplanten dreijährigen Zeitraum hätten umgesetzt werden können. Die Laufzeit-Verlängerung des Aktionsplans um weitere zwei Jahre war daher naheliegend, wobei auch für diese Verlängerung keine zusätzlichen personellen Ressourcen zum Steuern der Umsetzung bereitgestellt wurden.

### 5.3

#### Bereitstellung finanzieller Ressourcen für die Umsetzung des Aktionsplans

Der Aktionsplan wurde nicht mit zusätzlichen Mitteln hinterlegt, die für die Durchführung bilateraler Vorhaben hätten eingesetzt werden können. Entsprechende Forderungen vonseiten der Zivilgesellschaft im Zuge der Entstehung des Aktionsplans wurden nicht umgesetzt (Interviews 1, 32). Die im Aktionsplan explizit angesprochenen Vorhaben der bilateralen staatlichen EZ (Handlungsfeld 5 und 6) standen also vor der Herausforderung, inklusionsbezogene Aktivitäten in

Verbindung mit Mainstreaming in ein laufendes Vorhaben einzubringen, ohne auf zusätzliche Mittel zurückgreifen zu können. Dies hat bei ihnen sowie bei anderen Vorhaben die Bereitschaft, das Thema Inklusion systematisch zu bearbeiten, erheblich eingeschränkt (Interviews 21, 25, 26). Rückblickend gesehen hätte es dem Aktionsplan in Bezug auf die Ziele der Handlungsfelder 5 und 6 mehr Schubkraft gegeben, wenn bilaterale Vorhaben, die verstärkt inklusionsbezogene Aktivitäten in Verbindung mit Mainstreaming umsetzen sollten, die Möglichkeit gehabt hätten, zusätzliche Mittel zu beantragen.

Finanzielle Mittel, die für die Umsetzung des Aktionsplans eingesetzt wurden, bezogen sich zum einen auf die Beauftragung von Forschungsvorhaben (Maßnahmen 30 und 31) und zum anderen auf Finanzierungsbeiträge zur Umsetzung der Maßnahmen 14<sup>107</sup> und 15<sup>108</sup>. Zudem gab es besondere Konstellationen, etwa die Rana-Plaza-Katastrophe in Bangladesch im April 2013, die dazu führten, dass ausnahmsweise zusätzliche Mittel bereitgestellt wurden (s. die Fallstudie in einem Vorhaben in Bangladesch in Kapitel 3.3). Punktuell wurden zudem Mittel aus den Studien- und Fachkräftefonds und auch Personal (Entwicklungshelferinnen und -helfer, Integrierte Fachkräfte) eingesetzt. Erwähnt werden sollte zudem, dass die mit dem Zwischenbericht angekündigte Einbeziehung von Inklusion in die Sonderinitiativen des BMZ praktische Konsequenzen hatte: Im Rahmen der Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“ wurden Mittel für inklusionsbezogene Maßnahmen in Flüchtlingslagern im Nahen Osten bereitgestellt (s. dazu auch die Ausführungen zur Portfolio-Analyse in Kapitel 1.3.4).

<sup>107</sup> „Das BMZ fördert die politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in mindestens drei Partnerländern.“

<sup>108</sup> „Das BMZ beauftragt ein Projekt zur Stärkung von Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen in ausgewählten Partnerländern.“





6.

BREITENWIRKSAMKEIT UND  
HEBELWIRKUNG DES AKTIONS-  
PLANS ALS POLITISCHES  
STEUERUNGSINSTRUMENT



In diesem Kapitel werden die Evaluierungsergebnisse dargestellt, die sich auf Evaluierungsfrage 5 beziehen: „Wie kann der Mehrwert des Aktionsplans hinsichtlich seiner Breitenwirksamkeit und Hebelwirkung als politisches Steuerungsinstrument bewertet werden?“ Dabei gilt es zunächst klarzustellen, dass im Aktionsplan hierzu keine Aussagen gemacht wurden; Breitenwirksamkeit und Hebelwirkung werden darin also nicht explizit angestrebt. Daher gibt es auch keine Ansatzpunkte, um bei dieser Evaluierungsfrage Anspruch und Wirklichkeit miteinander zu vergleichen. Bei einem Aktionsplan und Strategiepapier ist aber davon auszugehen, dass seine Wirkung über die darin enthaltenen einzelnen Maßnahmen hinausgehen soll. Die Frage nach der Breitenwirksamkeit ergibt sich zudem aus den Evaluierungskriterien, die sich von den Vorgaben des OECD-DAC ableiten (BMZ, 2006a), und zwar hinsichtlich des Kriteriums „Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“. Zudem war es ein Anliegen der Referenzgruppe, diese Evaluierungsfrage zu bearbeiten.

Es erwies sich als schwierig, dem Aktionsplan eindeutig Wirkungen im Sinne von Breitenwirksamkeit bzw. Hebelwirkungen zuzuschreiben. Die folgenden Aussagen sind daher so zu verstehen, dass für einen jeweils maßgeblichen Beitrag des Aktionsplans hohe Plausibilität besteht.

Da der Agenda-2030-Prozess – wie auch die Erarbeitung einer deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – bei der Konzeption des Aktionsplans erst im Entstehen begriffen war, war es im Aktionsplan nicht vorgesehen, das Thema Inklusion in die Agenda 2030 einzubringen. Die Mitglieder des Thementeam sahen hierin aber eine Chance, die es zu nutzen galt (s. Kapitel 4.1). Von einer Breitenwirksamkeit des Aktionsplans kann daher in dem Sinne gesprochen werden, dass die damit einhergehende Bündelung des Engagements zum Thema Inklusion es erleichtert hat, Inklusion von deutscher Seite aktiv in den Agenda-2030-Prozess einzubringen. Sicherlich hätten sich wesentliche Stakeholder auch ohne den Aktionsplan dafür eingesetzt, die SDGs möglichst inklusiv zu gestalten. Es ist aber mit großer Wahrscheinlichkeit anzunehmen, dass dies ohne den Aktionsplan und die dadurch mögliche Vernetzung und Koordination von engagierten Personen(-gruppen) nicht in gleichem Maße

gelingen wäre. Eine Hebelwirkung lässt sich insofern beobachten, als die Verankerung von Inklusion in immerhin acht der 17 SDGs (s. Kapitel 1.3) dazu führen wird, dass bei der Umsetzung der Agenda 2030 im Kontext der deutschen EZ Inklusion in stärkerem Maße als bisher berücksichtigt werden muss. So hat sich Deutschland bereits verpflichtet, gegenüber dem High Level Political Forum on Sustainable Development (HLPF) regelmäßig über den deutschen Beitrag zur Umsetzung der Agenda 2030 Bericht zu erstatten. Dabei wird auch darüber zu berichten sein, inwieweit Menschen mit Behinderungen berücksichtigt wurden. Dies gilt zumindest bezüglich der acht SDGs mit Inklusionsbezug. Hierfür wird es unumgänglich sein, disaggregierte Daten zu erheben. Daher erscheint es plausibel, dass sich aus der Umsetzung der Agenda 2030 zusätzliche Schubkraft für das Thema Inklusion ergibt.

Die Verankerung von Inklusion als Querschnittsthema bei den Sonderinitiativen kann als weiteres Beispiel für die Verknüpfung von Breitenwirksamkeit und Hebelwirkung angeführt werden. Die Veröffentlichung des Zwischenberichts (BMZ, 2015a) wurde von der BMZ-Leitung zum Anlass für die Ankündigung genommen, Inklusion in den Sonderinitiativen des BMZ querschnittsmäßig zu berücksichtigen. Diese Absichtserklärung wurde dadurch bekräftigt, dass sich das BMZ im Nationalen Aktionsplan 2.0 noch einmal hierzu verpflichtet hat.<sup>109</sup> Bisher hat sich diese Breitenwirksamkeit allerdings nur in Bezug auf die Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“ manifestiert. Eine Verankerung in den anderen Sonderinitiativen steht noch aus. Hier kann gerade mit Blick auf die Sonderinitiative „EINEWELT ohne Hunger“ von einer erwarteten Hebelwirkung ausgegangen werden, da die Verankerung von Inklusion in den „grünen Sektoren“ bisher noch wenig ausgeprägt ist.

Im Sinne der Breitenwirksamkeit soll hier auch das GLAD-Netzwerk genannt werden, das im Dezember 2015 mit dem Ziel gegründet wurde, in Übereinstimmung mit Artikel 32 der VN-BRK Kommunikation, Koordination und Erfahrungsaustausch der Mitgliedsländer und -organisationen zu verbessern. Das GLAD-Netzwerk bietet ein internationales Forum zur Verbreitung der Lernerfahrungen, die mit der Umsetzung des

<sup>109</sup> „Die Sonderinitiativen des BMZ berücksichtigen die Inklusion von Menschen mit Behinderungen als Querschnittsthema und stellen in diesem Rahmen die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen in Planung, Umsetzung und Evaluierung im Rahmen ihrer Maßnahmen sicher“ (BMAS, 2016, S. 204).

Aktionsplans gemacht wurden. Allerdings wäre es noch verfrüht, hier von Hebelwirkungen zu sprechen, da sich das BMZ erst kürzlich entschieden hat, dem Netzwerk beizutreten.<sup>110</sup>

Betrachtet man zudem den Aktionsplan als öffentliches Selbstbekenntnis des BMZ, kann angesichts der parlamentarischen Anfragen, die es 2014 und 2015 gegeben hat (Deutscher Bundestag, 2015a, 2015b), durchaus von einer – möglicherweise nicht beabsichtigten – Hebelwirkung im Sinne von Resonanz zu dieser öffentlichen Selbstverpflichtung im parlamentarischen Raum gesprochen werden.

Mit Blick auf Breitenwirksamkeit soll hier auch erwähnt werden, dass sich durch die Initiative des SVI, aber auch aufgrund von Anfragen, die von Vorhaben der deutschen staatlichen EZ an das SVI gerichtet wurden, weitere Vorhaben<sup>111</sup> – neben den im Aktionsplan bzw. im Zwischenbericht genannten – für die Durchführung von inklusionsbezogenen Aktivitäten engagiert haben. Allerdings können hier keine Aussagen dazu getroffen werden, was in diesen Vorhaben im Sinne der Inklusion von Menschen mit Behinderungen bewirkt wurde. Dies liegt auch daran, dass sich der überwiegende Teil der Vorhaben noch in einem frühen Umsetzungsstadium befindet.

Mangels festgelegter entsprechender Zielgrößen ist es nur bedingt möglich, Breitenwirksamkeit und Hebelwirkungen durch die Umsetzung des Aktionsplans insgesamt zu bewerten. Zudem muss der aktuelle Umsetzungsstand berücksichtigt werden. Dieser ist noch nicht so weit fortgeschritten (s. Kapitel 5.2), dass Breitenwirksamkeit in substanziellem Maße schon hätte eintreten können. Allerdings wurden im Zuge der Umsetzung durch die Verknüpfung mit dem Agenda-2030-Prozess sowie mit der Umsetzung von Sonderinitiativen Chancen auf Breitenwirksamkeit und Hebelwirkungen genutzt.

<sup>110</sup> Bisher war Deutschland im Netzwerk „Global Action on Disability“ (GLAD) durch die GIZ vertreten. Allerdings war das BMZ Gastgeber des dritten Treffens des Netzwerks (März 2017), was offensichtlich den Anstoß gegeben hat, dem Netzwerk beizutreten.

<sup>111</sup> Für genauere Informationen zu diesen Vorhaben sei auf die Portfolioanalyse in Kapitel 1.3 verwiesen.



# 7.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Ziel dieser Evaluierung ist es, im Sinne des übergeordneten Ziels des Aktionsplans Inklusion zu einer verbesserten Verankerung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen EZ beizutragen. Die im Folgenden formulierten Schlussfolgerungen und Empfehlungen dienen entsprechend dazu, die strategische Positionierung des BMZ mit Bezug auf die Inklusion von Menschen mit Behinderungen weiterzuentwickeln und Veränderungsprozesse in den Strukturen und Praktiken der deutschen EZ anzustoßen. Das BMZ hat sich im Rahmen des Nationalen Aktionsplans 2.0 bereits zur Ausarbeitung einer Strategie zur Umsetzung von Inklusion in der EZ verpflichtet. In der Erarbeitung dieser Strategie sollte die Chance genutzt werden, auf der Basis vorliegender Lernerfahrungen, zu denen auch die Ergebnisse dieser Evaluierung zählen, zu einer klareren strategischen Positionierung zu gelangen. Dies wird durch die Evaluierungsergebnisse unterstützt, die den Aktionsplan als einen maßnahmenorientierten Plan mit nicht hinreichender strategischer Fundierung charakterisieren. In der zukünftigen Strategie sollte als langfristiges Ziel die systematische Umsetzung der Verpflichtungen aus der VN-BRK in der deutschen EZ festgeschrieben werden. Damit würden auch den völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands und normativ-menschrechtlichen Argumenten Rechnung getragen werden, beispielsweise der Berücksichtigung der Diversität von Behinderungen oder der Heterogenität von Menschen mit Behinderungen. Für eine inklusive EZ bietet nicht zuletzt die Agenda 2030 einen starken Impuls, da Menschen mit Behinderungen in acht der 17 Ziele genannt werden.

## 7.1

### Beispielhaftes Vorgehen in der eigenen Organisation (BMZ)

Um seinen Anstrengungen hin zu mehr Inklusion in der deutschen EZ Glaubwürdigkeit zu verleihen und als Vorbild für andere Akteure zu wirken, strebt das BMZ im ersten strategischen Ziel des Aktionsplans an, inklusive Strukturen und Praktiken in der eigenen Organisation zu etablieren. Die Zielerreichung im strategischen Ziel 1 kann in den Handlungsfeldern „Inklusive Personalpolitik“ und „Barrierefreiheit“ als **moderat bis hoch** beurteilt werden. Das BMZ ist auf einem guten Weg, sein Ziel zu erreichen, vorbildliche Strukturen und Praktiken zu etablieren. Ein Großteil der Mitarbeitenden mit

Behinderungen nimmt im BMZ ein positives, inklusionsfreundliches Klima wahr und fühlt sich im Kreis der Kolleginnen und Kollegen integriert, akzeptiert und unterstützt.

Dennoch gibt es Verbesserungspotenzial, insbesondere mit Blick auf Barrieren, die von persönlichen Einstellungen abhängen, aber auch in Bezug auf institutionelle und physische Barrieren. Dementsprechend ergibt sich aus den Evaluierungsergebnissen ein besonderer Bedarf an hausinterner Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung (im Sinne von Artikel 8 der VN-BRK). Beide Aspekte werden zwar in der Integrationsvereinbarung des BMZ ausdrücklich angesprochen, wurden bisher aber nicht systematisch umgesetzt. In der Personalpolitik wurden einige Veränderungen für eine verbesserte Inklusion von Menschen mit Behinderungen umgesetzt, etwa die Überarbeitung der Integrationsvereinbarung. Einige BMZ-Mitarbeitende mit Behinderungen haben Ungleichheiten in ihren beruflichen Chancen wahrgenommen, sodass hier Verbesserungspotenzial besteht. Auch die Tatsache, dass die gesetzlich vorgeschriebene Schwerbehinderten-Quote von 6 Prozent (§ 159 SGB IX) trotz bestehender Bemühungen, Menschen mit Behinderungen als Mitarbeitende zu gewinnen, nur knapp erfüllt wird, schränkt den Vorbildcharakter des BMZ im Personalbereich ein. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der physischen Barrierefreiheit: Im Sinne der „angemessenen Vorkehrungen“ werden individuell zugeschnittene Unterstützungsleistungen für Mitarbeitende mit Behinderungen einzelfallbezogen umgesetzt. Über diese individuellen Unterstützungsleistungen hinaus wurde in den letzten Jahren auch die generelle Barrierefreiheit verbessert. Trotzdem bleibt sie aber in einigen Bereichen verbesserungsbedürftig: Insbesondere fehlen automatische Türöffner, Orientierungshilfen für Menschen mit Sehbeeinträchtigung und Aufzüge (im Bonner Dienstsitz).

Zwar nehmen Mitarbeitende mit Behinderungen Hilfsbereitschaft und „guten Willen“ auf Seiten der BMZ-Verwaltung wahr, wodurch sich ein positives Umfeld für die Umsetzung von Veränderungen zugunsten einer verbesserten Inklusion im BMZ bietet. Verbesserungsmöglichkeiten ergeben sich aber hinsichtlich des wahrgenommenen hohen Maßes an „Holschuld“. Das bedeutet, dass Veränderungen hin zu einer verbesserten Zugänglichkeit auf individueller Ebene oder auch zu

einer generell erhöhten Barrierefreiheit von Mitarbeitenden aktiv vorangetrieben werden müssen. Demgegenüber steht die „Bringschuld“ des BMZ als Arbeitgeber, die in der VN-BRK und weiteren gesetzlichen Rahmenbedingungen verankerten Rechte von Mitarbeitenden mit Behinderungen proaktiv zu gewährleisten, ohne dass sich Mitarbeitende darum bemühen müssen.

Möglichkeiten, sich dem Postulat der „Vorbildhaftigkeit“ weiter anzunähern, bestehen auch in Bezug auf den Grundsatz der VN-BRK, Menschen mit Behinderungen in die sie betreffenden Belange einzubeziehen. So schreibt das SGB IX in § 98 die Bestellung einer Beauftragten bzw. eines Beauftragten vor, die bzw. der das BMZ in Angelegenheiten schwerbehinderter Menschen verantwortlich vertritt und „nach Möglichkeit“ selbst schwerbehindert sein sollte. Diese Position wird bisher aufgrund der inhaltlichen Aufgaben aus dem Personalreferat heraus besetzt, unabhängig vom Vorliegen einer Behinderung.

Im weltwärts-Programm sowie im SLE-Graduiertenprogramm wurden seit 2012 Schritte zur Verbesserung der Inklusion unternommen. So hat sich die Anzahl der Teilnehmenden mit Behinderungen im weltwärts-Programm inzwischen erhöht. Um Menschen mit Behinderungen in der Nachwuchsförderung und in Freiwilligendiensten verstärkt zu berücksichtigen (Maßnahme 2) und langfristig zu erreichen, dass diese aktiv in der deutschen EZ mitarbeiten, sollte Inklusion jedoch auch in anderen Programmen etabliert und vorangetrieben werden. Dabei können die im weltwärts-Programm unternommenen Schritte als richtungsweisender Impuls dienen.

Basierend auf der Wirkungslogik fällt auf, dass Wirkungszusammenhänge zwischen dem strategischen Ziel 1 und den anderen beiden strategischen Zielen nicht explizit hergestellt wurden und ihr Potenzial dementsprechend auch nicht ausgeschöpft wurde. Es bleibt also unklar, inwiefern sich Synergien zwischen dem institutionellen Mainstreaming im BMZ (Strategisches Ziel 1) und dem operativen Mainstreaming (insbesondere Strategisches Ziel 2) hätten entwickeln können. Denkbar sind verschiedene Wirkungsmechanismen, für die die Evaluierung allerdings allenfalls vereinzelt Hinweise finden konnte. So wäre zum einen denkbar, dass die Vorbildhaftigkeit im eigenen Haus implizit oder als explizites Argument dazu beiträgt, die Glaubwürdigkeit inklusionsfördernder Positionen (z. B. gegen-

über Partnerregierungen) zu erhöhen. Zum anderen könnte eine verstärkte Rekrutierung von Mitarbeitenden mit Behinderungen im BMZ auch für die Umsetzung von Inklusion und Barrierefreiheit in Partnerländern förderlich sein, etwa weil sie als besonders engagierte Anwältinnen und Anwälte für diese Themen eintreten. Allerdings ist einschränkend anzumerken, dass nicht alle Mitarbeitenden ihre Behinderung auch offenlegen möchten, und dass auch nicht alle Menschen mit Behinderungen anwaltschaftlich für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Deutschland oder in Partnerländern eintreten möchten oder können. Zu bedenken ist auch, dass ein institutionelles Mainstreaming mehr Schlagkraft entwickeln würde, wenn es auch die GIZ und die KfW einbeziehen würde. Da das BMZ keine Vorgaben für deren Personalpolitik machen kann, wäre im Rahmen der zu entwickelnden Strategie zur Umsetzung von Inklusion in der EZ künftig ein breiter angelegtes Mainstreaming in Form einer freiwilligen Selbstverpflichtung zielführend.

## Empfehlungen

1. Das BMZ sollte im eigenen Haus die Bewusstseinsbildung zu Inklusion und Behinderung stärken. Dies sollte eine kontinuierliche und systematische Bewusstseinsbildung, insbesondere bei Vorgesetzten, beinhalten.
2. Das BMZ, insbesondere die Vertrauenspersonen und ggf. die Person, die die neu zu schaffende Funktion des Focal Point für die Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen (siehe Empfehlung 20) innehat, sollten Mitarbeitende mit Behinderungen über ihre Rechte informieren, die Einhaltung dieser Rechte proaktiv gewährleisten und Räume schaffen, in denen Belange in Bezug auf diese Rechte niederschwellig geäußert werden können (siehe Empfehlung 3).
3. Das BMZ sollte einen kontinuierlichen Dialog zwischen Mitarbeitenden mit Behinderungen, dem Beauftragten des Arbeitgebers, den Vertrauenspersonen für schwerbehinderte Menschen und der Verwaltung etablieren. Initiiert werden könnte dieses Dialogformat durch die Vertrauenspersonen für schwerbehinderte Menschen in Abstimmung mit dem Beauftragten des Arbeitgebers. In diesem Dialog sollten alle Themen angesprochen werden, die Mitarbeitende mit Behinderungen betreffen. Damit würde das BMZ nicht nur deren Wunsch, sondern auch der Vorgabe der



VN-BRK, Menschen mit Behinderungen in die sie betreffenden Entscheidungsprozesse einzubeziehen (Artikel 4, Abs. 3), entsprechen. Ein derartiger Dialog würde zudem dazu beitragen, eine aus der Sicht von Menschen mit Behinderungen verbesserte Balance von Bring- und Holschuld zu erreichen. Als Anregung für die konkrete Ausgestaltung dieses Dialogs können die im Rahmen der Evaluierung durchgeführten Workshops mit Mitarbeitenden mit Behinderungen dienen.

4. Das BMZ als Arbeitgeber sollte darauf hinwirken, dass Mitarbeitende mit Behinderungen und ihre Bedürfnisse bei allen Neu- und Umbauten, Änderungen der internen Kommunikations- und Informationsmittel (z. B. Intranet) und Anschaffungen sowie bei allen Personalprozessen und -konzepten aktiv einbezogen werden. Die Verantwortung dafür liegt bei den zuständigen Referaten. Dieses Anliegen sollte durch die BMZ-Leitung bekräftigt werden. Dafür dienlich ist der in Empfehlung 3 angesprochene kontinuierliche Dialog, da er dazu beiträgt, die Bedürfnisse der Mitarbeitenden mit Behinderungen deutlich zu machen.
5. Das BMZ sollte in seiner Wahl einer/eines Beauftragten, die/der es in Angelegenheiten schwerbehinderter Menschen verantwortlich vertritt (§ 98 SGB IX), der Empfehlung des SGB IX folgen und das Vorliegen einer Behinderung zur Voraussetzung für die Besetzung der Position machen. Dadurch würde dem Grundsatz „Nothing about us without us!“ der VN-BRK stärker entsprochen.
6. Das BMZ sollte eine objektive Analyse der beruflichen Chancengleichheit von Mitarbeitenden mit Behinderungen im Vergleich zu Mitarbeitenden ohne Behinderungen vornehmen oder vornehmen lassen. Ungleichheiten und Hindernissen für eine Gleichbehandlung, die dabei möglicherweise identifiziert werden, sollten, soweit sie im Einflussbereich des BMZ liegen, ausgeräumt werden. Liegen sie im Einflussbereich anderer Ressorts oder Institutionen, sollte das BMZ eine Auseinandersetzung der verantwortlichen Stelle mit diesen Aspekten anregen.

## 7.2

### Förderung von Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den Partnerländern

Mit dem strategischen Ziel 2 wurde die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den Partnerländern der deutschen EZ angestrebt. Dieses Ziel ist insgesamt in **niedrigem bis moderatem** Maße erreicht worden. Diese Einstufung ergibt sich aus der Bewertung der Zielerreichung der drei Unterziele A bis C.

Bezüglich der Verankerung von Inklusion in der Planung, Umsetzung und Evaluierung der deutschen EZ (Unterziel A) hat die Evaluierung ergeben, dass durch die Umsetzung des Aktionsplans kaum wesentliche Fortschritte im Sinne einer Verankerung in Prozessen und Verfahren festgestellt werden konnten. Insofern wurden die mit dem Unterziel A angestrebten Ergebnisse<sup>112</sup> nur in **niedrigem** Maße erreicht. Inklusion von Menschen mit Behinderungen wurde in Planungs- und Steuerungsprozessen in den Organisationen der staatlichen deutschen EZ insgesamt nur in niedrigem Maße systematisch berücksichtigt und nachgehalten. So werden etwa Menschen mit Behinderungen in einigen Sektorkonzepten genannt; dies ist jedoch vor allem dem Engagement einzelner Personen zu verdanken. Zum Teil wurden Maßnahmen angestoßen, aber nicht beendet. Entsprechend leisten sie (noch) keinen Beitrag zur Zielerreichung. So ist die Entwicklung eines Ansatzes zur inklusiven Ausgestaltung von Vorhaben, wie sie im Aktionsplan vorgegeben ist, bislang nicht abgeschlossen und kann daher auch nicht zu einem höheren Maß an Verbindlichkeit für Inklusion beitragen. Zudem waren die Maßnahmen nicht so formuliert, dass sie selbst bei vollständiger Umsetzung ausgereicht hätten, um die im Unterziel A erwarteten Ergebnisse zu erreichen. So werden zwar im Aktionsplan Vorgaben und Orientierungslinien zur Berücksichtigung von Menschenrechtsaspekten explizit angesprochen; die Evaluierungsergebnisse legen jedoch den Schluss nahe, dass darüber hinausgehende Mechanismen, die eine Berücksichtigung von Inklusion während der Planung, Umsetzung und Evaluierung von Vorhaben de facto sicherstellen würden, wichtig gewesen wären. Als möglicher Mechanismus wurde im Laufe der Erhebungen die Einführung eines Inklusionsmarkers kontrovers diskutiert.

<sup>112</sup> Die erwarteten Ergebnisse des Unterziels A sind laut Aktionsplan: (1) „Eine inklusive Entwicklungszusammenarbeit ist Bestandteil der politischen Vorgaben des BMZ.“ (2) „Ein zunehmender Anteil der Entwicklungsmaßnahmen berücksichtigt die Expertise von Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen in Planung, Umsetzung und Evaluation.“ (3) „Die inklusive Ausgestaltung von Entwicklungsmaßnahmen wird nachgehalten.“ (BMZ, 2013a, S. 13)



Während als Vorteile eine verbindliche Beschäftigung mit Inklusion und die leichtere Erfassung inklusiver Entwicklungsmaßnahmen genannt wurden, wurde als Nachteil hervorgehoben, dass dem Thema Inklusion wenig gedient ist, wenn die Beschäftigung damit zur Pflichtübung wird. Insofern lassen die Evaluierungsergebnisse vor allem für die operative Ebene darauf schließen, dass ein Marker als alleiniger Mechanismus nicht geeignet ist, die Berücksichtigung von Inklusion in der deutschen EZ zu garantieren und dass ihm andere Mechanismen vorzuziehen sind. Diesem Befund wird in den Empfehlungen durch eine Kombination unterschiedlicher Maßnahmen entsprochen.

Auch muss berücksichtigt werden, dass mit dem Unterziel A nicht nur die oben genannte Verankerung in Planung, Umsetzung und Evaluierung der deutschen EZ, sondern auch die verstärkte Berücksichtigung der Expertise von Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen erreicht werden sollte. In den Partnerländern spielt die Einbeziehung von Selbstvertretungsorganisationen vor allem im Kontext konkreter Vorhaben eine Rolle, also als Teilbereich des Unterziels B. Basierend auf der Wirkungslogik für diese Evaluierung bleibt zudem unklar, welchen Beitrag das Thementeam und der Runde Tisch hinsichtlich der Verankerung von Inklusion in Planung, Umsetzung und Evaluierung der deutschen EZ leisten sollten. Diese beiden Maßnahmen wurden daher im Rahmen der Steuerung des Aktionsplans (s. Kapitel 5) behandelt.

Die Bewertung der Zielerreichung des strategischen Ziels 2 basiert außerdem auf der Bewertung des Unterziels B, der Förderung konkreter Entwicklungsmaßnahmen in Partnerländern der deutschen EZ. Durch die im Aktionsplan genannten Vorhaben konnten Menschen mit Behinderungen in **moderatem** Maße verstärkt einbezogen werden. Zwar bewerteten die politischen Partner sowie Menschen mit Behinderungen und deren SVO die untersuchten Vorhaben als relevant; allerdings bezogen sich die Vorhaben insgesamt nur in niedrigem Maße auf die VN-BRK. Zudem verfügten sie weitgehend nicht über disaggregierte Informationen zur Situation von Menschen mit Behinderungen im jeweiligen Land, wodurch deren Auswahl als Zielgruppe (z. B. bezüglich der Arten von Behinderungen) nicht repräsentativ war. Insgesamt war ein Nutzen für Menschen mit

Behinderungen in moderatem Maße festzustellen. Der längerfristige Nutzen kann angesichts des Umsetzungsstands in den verschiedenen Vorhaben noch nicht bewertet werden. Menschen mit Behinderungen und ihre SVO wurden in allen untersuchten Vorhaben nur in niedrigem Maße in die Planung und Umsetzung von Vorhaben einbezogen. Dies wurde auch durch mangelnde Kapazitäten auf Seiten der SVO begründet. Umso problematischer ist, dass sich die untersuchten Vorhaben weitgehend auf den Kapazitätsaufbau der Pflichtentragenden konzentrierten und den Kapazitätsdefiziten aufseiten der rechteinhabenden Menschen mit Behinderungen – mit Ausnahme der Vorhaben in Togo und Kambodscha – weniger Bedeutung beimaßen. Generell stellte der Mangel an disaggregierten Daten zur Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen einen wichtigen hemmenden Faktor dar. Diesem wurde zum Teil durch eigene Datenerhebungen begegnet, etwa im Vorhaben zur sozialen Sicherung in Kambodscha.

Schließlich fließt in diese Bewertung die Zielerreichung bezüglich Unterziel C (Ausbau von Kompetenzen und Expertise) mit ein. Kompetenzen und Expertise des Fachpersonals und anderer Akteure der deutschen EZ konnten nur in **niedrigem bis moderatem** Maße verbessert werden, da die Vermittlung inklusionsrelevanter Kenntnisse bisher nur ansatzweise in Aus- und Fortbildungscurricula integriert wurde. Dies gilt auch für die Multiplikation von Erfahrungen und die Institutionalisierung von Lernprozessen: Erfahrungen, Kenntnisse und Erfolgsbeispiele für inklusive Vorhaben wurden bisher nur punktuell und nicht systematisch aufgearbeitet und verbreitet. Lernpotenzial blieb hier also ungenutzt.

Mit dem Aktionsplan sind wichtige erste Schritte für die Förderung von Inklusion in der Zusammenarbeit mit Partnerländern erfolgt; in allen für ein Mainstreaming von Inklusion relevanten Bereichen wurden Maßnahmen angestoßen oder umgesetzt. Diese Schritte reichen jedoch für eine breite und systematische Verankerung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen EZ nicht aus. Die Zusammenstellung der einzelnen Maßnahmen entspricht der übergreifenden Annahme 3 der Wirkungslogik, dass im Aktionsplan eine Verknüpfung von operativem Mainstreaming und der Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in konkreten Vorhaben vorgesehen ist. Darüber hinaus haben

sich die beiden Komponenten „Aufbau von Inklusionskompetenz“ und „Wissensmanagement“ als relevant erwiesen. Damit haben sich vier Komponenten herauskristallisiert, die für eine Verankerung von Inklusion relevant sind und im Aktionsplan entweder Unterzielen oder Handlungsfeldern entsprechen:

- Die Verankerung von Inklusion in Verfahren und Strukturen (operatives Mainstreaming);
- konkrete Vorhaben in Partnerländern, die sich im Sinne des Twin Track Approach unterteilen lassen in:
  - spezifische Vorhaben zum Empowerment von Menschen mit Behinderungen;
  - Vorhaben, die die Inklusion von Menschen mit Behinderungen mainstreamen;
- der Aufbau von Inklusionskompetenz;
- das Wissensmanagement zu Lernerfahrungen in Vorhaben mit Inklusionsbezug.

Dass jede dieser Komponenten sowie ihr Zusammenspiel im Sinne der Wirkungslogik als notwendig anerkannt wurden, haben die Evaluierungsergebnisse gezeigt. Das Potenzial des Zusammenwirkens einzelner, diesen Komponenten zuzuordnenden Maßnahmen wurde jedoch bei der Umsetzung des Aktionsplans nicht ausgeschöpft.

Auch wenn die Zielerreichung bei der Förderung von Inklusion in den Partnerländern noch nicht zufriedenstellend ist, kann mit Blick auf den Gesamtansatz des Aktionsplans festgestellt werden, dass die Kombination der vier genannten Komponenten zielführend ist. Die folgenden Empfehlungen konzentrieren sich daher auf die Möglichkeiten, die eingeschlagene Richtung konsequent durchzuhalten und dabei systematischer auch Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Komponenten zu nutzen. Ein besonderes Augenmerk liegt auf dem Übergang von der nur beabsichtigten zu einer tatsächlichen Verbindlichkeit von Vorgaben durch verlässliche Mechanismen; dieser kann auf Basis der Evaluierungsergebnisse als unerlässlich für eine operative Umsetzung von Inklusion in Vorhaben bewertet werden. Im Einklang mit dem bisherigen pragmatischen Vorgehen wird zudem eine Ausrichtung auf kurz-, mittel- und langfristige Ziele vorgeschlagen. Ein hemmender Faktor sowohl auf der strategischen als auch auf der operativen Ebene liegt hinsichtlich der Umsetzung von Inklusion in der EZ in der großen

Konkurrenz an Querschnittsthemen, in der sich das Thema behaupten muss. Diese Herausforderung wurde auch in den folgenden Empfehlungen berücksichtigt.

## Empfehlungen

7. Das pragmatische Vorgehen bei der inklusiven Ausgestaltung von Vorhaben der EZ im Rahmen des Aktionsplans hat sich als sinnvoll erwiesen. Das BMZ sollte bei der Erarbeitung und Umsetzung der neuen Inklusionsstrategie auf dieser Einsicht aufbauen (siehe Empfehlung 18). In der Zusammenarbeit mit Partnerländern sollten kurz-, mittel- und langfristige Ziele den folgenden Prinzipien entsprechend gesetzt werden:
  - Positive Inklusionsdynamiken im Sinne leicht zu erzielender Wirkungen („low hanging fruits“) sollten identifiziert und genutzt werden.
  - Bestehende Inklusionslücken sollten aufgedeckt und bearbeitet werden.
  - Bislang nicht ausgeschöpfte Inklusionspotenziale, z. B. in als inklusionsfern wahrgenommenen Sektoren, sollten reflektiert und genutzt werden.
8. Das BMZ und insbesondere die Regionalreferate und WZ-Referentinnen und -Referenten sollten Informationen zur Menschenrechtssituation (z. B. aus Menschenrechtssachständen), einschließlich der Situation der Rechte von Menschen mit Behinderungen, systematisch und konsequent in die bilateralen Regierungsverhandlungen mit Partnerländern einbringen und dafür Sorge tragen, dass diese thematisiert werden.
9. Dem BMZ und den Durchführungsorganisationen (DO) wird empfohlen, menschenrechtsbasierte Zielgruppenanalysen systematisch im Rahmen der Vorhabensplanung durchzuführen. Die Empfehlung gilt für alle Vorhaben der technischen und finanziellen Zusammenarbeit, die neu oder für eine Folgephase beauftragt werden. Das BMZ und insbesondere die zuständigen Regionalreferate sollten die Umsetzung der Analysen und der sich daraus ergebenden Empfehlungen nachhalten. Den menschenrechtlichen Vorgaben des BMZ gemäß sollten die Zielgruppenanalysen aus Inklusionssicht folgende Kriterien erfüllen:
  - Die Interessen und Bedürfnisse von Rechteinhabenden – einschließlich Menschen mit Behinderungen – werden auf der Basis existierender Daten sowie (bei mangelhafter

Datenlage) eigens erhobener Daten beleuchtet. Dabei werden die Potenziale und Risiken, die sich durch geplante Vorhaben der deutschen EZ ergeben könnten, ebenfalls berücksichtigt. In diesem Rahmen sollte auch überprüft werden, welche Kapazitäten zur Erhebung und Auswertung behinderungsrelevanter und -disaggregierter Daten bei den Partnerinstitutionen bestehen. Zudem sollten Empfehlungen dazu ausgesprochen werden, wie diese Kapazitäten im Kontext der deutschen EZ gefördert werden können.

- Bei den notwendigen Datenerhebungen werden die Vertretungen der unterschiedlichen relevanten Bevölkerungsgruppen einschließlich der Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen einbezogen.
- Entsprechend dem Prinzip, niemanden zurückzulassen, sollten die Zielgruppenanalysen der Diversität und der Heterogenität von Bevölkerungs- und Zielgruppen Rechnung tragen. Dies beinhaltet die Berücksichtigung von Intersektionalitätsaspekten (einschließlich Mehrfach- und mehrdimensionale Diskriminierungen, etwa auf der Basis von Behinderung und Gender). Es schließt auch die Heterogenität unterschiedlicher Behinderungen und Mehrfachbehinderungen ein. Dieser Differenzierungsgrad sollte auch für die Einbeziehung von Selbstvertretungsorganisationen unterschiedlicher Gruppen in die Zielgruppenanalysen gelten. Die Zielgruppenanalysen sollten zudem die Grundlage dafür schaffen, die Grenzen der Umsetzung des Prinzips, niemanden zurückzulassen, im Rahmen des Vorhabens aufzuzeigen, transparent zu machen und kritisch zu reflektieren.
- Durchgeführt werden sollten die Zielgruppenanalysen von Personen, die über Menschenrechtsexpertise verfügen. Kontextspezifische kulturelle Perspektiven sollten ebenfalls Berücksichtigung finden.
- Die Ergebnisse der Zielgruppenanalysen sollten Bestandteil der Programmvorschläge sowohl der TZ als auch der FZ sein.
- Die Zielgruppenanalysen sollten Empfehlungen dazu enthalten, wie die Ergebnisse im jeweiligen Vorhaben umgesetzt werden können. Dies beinhaltet Empfehlungen zur Berücksichtigung der Rechte von Menschen mit Behinderungen auf Indikatoren- und Aktivitätenebene. Ein besonderer Fokus sollte auf Aktivitäten liegen, die

eine Beteiligung der Zivilgesellschaft in Partnerländern – einschließlich der SVO von Menschen mit Behinderungen – fördern. Grundsätzlich sollte darauf geachtet werden, dass ein Mainstreamingansatz verfolgt wird und Parallelstrukturen für Menschen mit Behinderungen vermieden werden.

- a) Dem BMZ wird empfohlen, entsprechende Vorgaben für die DO zur Durchführung der Zielgruppenanalysen zu verabschieden bzw. die bestehenden Vorgaben entsprechend der obigen Ausführungen anzupassen.
  - b) Den DO wird empfohlen, zu prüfen, inwiefern die oben genannten Kriterien durch eine Erweiterung bereits bestehender Instrumente (z. B. Zielgruppen- und Betroffenen-Analyse in der KfW oder Safeguard Menschenrechte in der GIZ) erfüllt werden können.
  - c) Dem BMZ wird empfohlen, die Qualität der Instrumente zur differenzierten Zielgruppenanalyse und deren Beitrag zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen nach spätestens drei Jahren extern bewerten zu lassen und dabei das Deutsche Institut für Menschenrechte mit einzubeziehen. Mit Blick auf eine realistische Budgetplanung der Vorhaben sollte die Bewertung eine Einschätzung der Kosten enthalten, die im Zuge der Analysen entstehen.
10. Referenzvorhaben sind wichtige Beispiele dafür, wie Programme in Partnerländern inklusiv gestaltet werden können. Das BMZ, insbesondere das Menschenrechtsreferat, sollte die in der Umsetzung gewonnenen Lernerfahrungen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen systematisch und anwendungsorientiert aufbereiten und verbreiten. Es sollte auch langfristig ein kontinuierliches Wissensmanagement zu inklusiven Entwicklungsmaßnahmen betreiben. Dies betrifft vor allem Vorhaben mit ausgeprägtem Inklusionsbezug, die von relevanten Akteursgruppen (z. B. Inklusionsexpertinnen und -experten des Thementeam) als Referenzvorhaben angesehen werden. Die Verantwortung für die Generierung und das Management dieses Wissens sollte nicht nur beim Vorhaben selbst, sondern auch bei verantwortlichen Stellen in den Durchführungsorganisationen liegen.

11. Die Sensibilisierung für Menschenrechtsaspekte und die Vermittlung von entsprechendem praxisorientiertem Wissen, einschließlich zu Fragen der erfolgreichen Inklusion von Menschen mit Behinderungen in EZ-Vorhaben, sollte konsequent in Aus- und Fortbildungsangeboten des BMZ und der Durchführungsorganisationen verankert werden. Bei der Einarbeitung neuer Mitarbeitender sowie bei Positionswechseln im In- und Ausland sollte durchgängig allgemeine und tätigkeitsspezifische Menschenrechtskompetenz (einschließlich Inklusionskompetenz) vermittelt werden. Das BMZ sollte sicherstellen, dass Fachkräfte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit verpflichtend an Fortbildungen zum Aufbau von Menschenrechts- und Inklusionskompetenz teilnehmen. Hierfür sollte es spezifische und zweckgebundene Mittel bereitstellen.
12. Dem BMZ wird empfohlen, die im Aktionsplan angelegte und bereits begonnene Entwicklung eines Ansatzes zur Erfassung von Inklusion in Vorhaben abzuschließen und diesen in die Praxis umzusetzen. Das Evaluierungsteam schließt sich damit den Empfehlungen an, die vom UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens an Deutschland formuliert worden sind. Ein solches Erfassungssystem gewinnt mit der Umsetzung der Agenda 2030 noch einmal an Relevanz; Aufgrund der wachsenden internationalen Vergleichbarkeit könnte sich der Druck auf die Bundesregierung erhöhen, die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der internationalen Zusammenarbeit sicherzustellen und darüber Rechenschaft abzulegen. Der Ansatz zur Erfassung der inklusiven Ausgestaltung von Vorhaben sollte mit einer Kriterienentwicklung für inklusive Vorhaben der TZ und FZ einhergehen. Dabei sollten die Konsultationen auf OECD-DAC-Ebene zur Einführung eines Inklusionsmarkers berücksichtigt und Kohärenz mit den Ergebnissen der Konsultationen hergestellt werden. Auch im Falle von Verzögerungen im Konsultationsprozess sollte das BMZ die Entwicklung eines Erfassungssystems für die deutsche EZ vorantreiben.

## 7.3

### Kooperation mit anderen Akteuren auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene

Auf Basis der vorliegenden Evaluierungsergebnisse wurde das strategische Ziel 3 in **niedrigem bis moderatem** Maße erreicht. Zwar lässt sich auf multilateraler Ebene eine moderate Wirksamkeit des Aktionsplans feststellen; allerdings konnte die anfänglich gegebene Vorreiterrolle des BMZ auf internationaler Ebene nicht gefestigt werden. Zudem ist es nur in **niedrigem** Maße gelungen, neue Mitstreitende für Inklusion zu gewinnen. In der Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements sowie in der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft kann von Wirksamkeit nur in **niedrigem** Maße gesprochen werden.

Auf der internationalen Ebene konnte durch den Aktionsplan bewirkt werden, dass der Einsatz Deutschlands für die Umsetzung einer inklusiven EZ verstärkt wahrgenommen wird. Dies geschieht insgesamt in **moderatem** Maße. Zwar hat sich Deutschland im Kontext der Vereinten Nationen für das Thema Inklusion engagiert (High Level Meeting 2013, Verhandlungen von Konventionen und Resolutionen). Gleichzeitig ist es bisher aber nicht gelungen, das Thema in die Ausarbeitung von Entwicklungsstrategien multilateraler Organisationen einzubringen. Nur in **niedrigem** Maße konnte erreicht werden, dass das BMZ seine Stellung in Kooperationen mit bi- und multilateralen Akteuren nutzt, um diese als Mitstreitende für Inklusion zu gewinnen. Auch wenn sich durch das BMZ-Engagement hier positive Impulse ergeben haben, gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass, wie angestrebt, neue – bisher nicht engagierte – Mitstreitende für Inklusion gewonnen werden konnten.

Allein aufgrund der Tatsache, dass Deutschland als eines der ersten Länder neben dem Nationalen Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen auch einen eigenen Aktionsplan für die deutsche EZ erstellt hat, hat es anfangs eine Vorreiterrolle eingenommen. Verschiedene Anfragen und Einladungen (UNDP, EU-Kommission, Weltbank) zeigen, dass Deutschland als kompetenter Partner im Bereich „Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ geschätzt wird. Dass diese Anfragen und Einladungen vom BMZ nicht positiv aufgegriffen wurden, hat dazu geführt, dass die Vorreiterrolle der deutschen EZ im Bereich Inklusion geschwächt wurde. Beigetragen

hat dazu auch die Tatsache, dass Deutschland bei multilateralen Verhandlungen in Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen insgesamt eher im Hintergrund agiert hat. Zwar wird es zusammen mit Australien, Großbritannien und den nordischen Ländern international als kompetenter und wichtiger Akteur für die Rechte von Menschen mit Behinderungen wahrgenommen; da Deutschland aber im Vergleich zu den genannten Ländern weniger initiativ ist und weniger finanzielle Mittel für Inklusion zur Verfügung stellt, wird diese Position in Frage gestellt.

Die Möglichkeiten, das Thema Inklusion auf internationaler bzw. multilateraler Ebene einzubringen, konnten auch deshalb nur teilweise ausgeschöpft werden, weil die Verantwortung für die Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen im Aktionsplan nicht auf die zuständigen BMZ-Referate, etwa das für die Vereinten Nationen zuständige Referat, ausgeweitet wurde. Zudem wurden keine verbindlichen Mechanismen zur Berücksichtigung des Themas vereinbart und umgesetzt. Die Verantwortung lag ausschließlich bei dem für Inklusion zuständigen Referat (302), das für die Bearbeitung des Themas nur eng begrenzte personelle Ressourcen einsetzen konnte. Für den deutschen Beitrag sind aber bei multilateralen Verhandlungen andere BMZ-Referate oder andere Bundesministerien die Verhandlungsführenden. Deren mangelndes Engagement für das Thema hat auch dazu beigetragen, dass die Förderung von Inklusion bei der Ausarbeitung von Entwicklungsstrategien multilateraler Organisationen bisher nur in niedrigem Maße umgesetzt werden konnte. Somit war es bisher nicht möglich, das Potenzial, über die deutschen finanziellen Beiträge zu Organisationen der Vereinten Nationen auch zur Förderung von Inklusion in deren Arbeit beizutragen, zu nutzen.

Für die zukünftige Ausrichtung des multilateralen Engagements des BMZ ist seine im nationalen Aktionsplan 2.0 eingegangene Verpflichtung, die Geberkooperation zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen – unter anderem im Kontext der Agenda 2030 – zu stärken, von besonderer Bedeutung: „Deutschland engagiert sich proaktiv in der Koordination und Harmonisierung der Initiativen und Aktivitäten unterschiedlicher Geber im Themenfeld Inklusion von Menschen mit Behinderungen und stärkt Kooperationen zur Entwicklung von Umsetzungsstandards und Strategien, insbesondere mit

europäischen Gebern und UN-Organisationen“ (BMAS, 2016, S. 204). In diesem Zusammenhang ist auch von Bedeutung, dass sich 2015 das GLAD-Netzwerk gebildet hat, das in Übereinstimmung mit Artikel 32 der VN-BRK Kommunikation, Koordination und Erfahrungsaustausch der Mitgliedsländer und -organisationen verbessern soll. Durch die Ausrichtung des dritten Treffens (März 2017) hat das BMZ deutlich gemacht, dass es der Arbeit dieses Netzwerks einen hohen Stellenwert beimisst.

Das Engagement der Zivilgesellschaft zur verbesserten Inklusion konnte nur in **niedrigem** Maße gestärkt werden. Zwar hat Engagement Global die Barrierefreiheit seines Internet-Auftritts erheblich verbessert, doch ist die Durchführung seiner Programme erst in Ansätzen inklusiv gestaltet. Das liegt daran, dass die nötigen Voraussetzungen, also interne Orientierungs- und Fortbildungsmaßnahmen, noch nicht realisiert werden konnten. Zudem konnte – nicht zuletzt aufgrund von Uneinigkeit innerhalb der Zivilgesellschaft – nicht erreicht werden, dass Inklusion als Prüfkriterium in die Förderrichtlinien für entwicklungsrelevante Vorhaben privater Träger aufgenommen wird. Insgesamt kann in Bezug auf das Mainstreaming von Inklusion in die von Engagement Global durchgeführten bzw. geförderten Programme bisher nur in niedrigem Maße von Wirksamkeit gesprochen werden.

Auch privatwirtschaftliche Akteure nehmen das Potenzial der Inklusion von Menschen mit Behinderungen nur in **niedrigem** Maße verstärkt wahr. Inklusion ist bisher noch kein explizites Bonuskriterium für develoPPP.de-Förderanträge. Eine Schulung von develoPPP.de-Projektmanagerinnen und -managern wurde bisher nicht durchgeführt. Zudem wurde eine bisher einmalig erfolgte Schulung von EZ-Scouts zum Thema Inklusion nicht weitergeführt. Auch haben diese nicht das Mandat, das sie als effektive Multiplikatorinnen und Multiplikatoren benötigen würden. Es gibt somit keine Anhaltspunkte dafür, dass das Mainstreaming von Inklusion bei privatwirtschaftlichen Akteuren bisher Wirksamkeit entfaltet hätte.

### Empfehlungen

13. Entsprechend der im NAP 2.0 festgeschriebenen Verpflichtung sollte das BMZ dem deutschen Engagement in der Koordination und Harmonisierung der Initiativen und

Aktivitäten unterschiedlicher Geber zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen einen hohen Stellenwert beimessen. Dies sollte z. B. darin zum Ausdruck kommen, dass sich die BMZ-Leitung und die zuständigen Referate in internationalen Verhandlungsprozessen aktiv für die Rechte von Menschen mit Behinderungen einsetzen und bei entsprechenden internationalen Konferenzen hochrangig vertreten sind. In der Strategie zur Umsetzung von Inklusion in der Entwicklungszusammenarbeit, zu deren Ausarbeitung sich das BMZ im NAP 2.0 ebenfalls verpflichtet hat, sollte dieses Engagement auf internationaler Ebene entsprechende Berücksichtigung finden.

14. Auf der internationalen Ebene sollte das BMZ weiterhin darauf hinwirken, dass die Förderung von Inklusion in die Entwicklungsstrategien multilateraler Organisationen sowie in die Durchführung der vom BMZ kofinanzierten Vorhaben eingebracht wird. Dies sollte die UN-Organisationen ebenso betreffen wie die Entwicklungsbanken. Um für die zukünftige Strategie des BMZ zur Umsetzung von Inklusion in der Entwicklungszusammenarbeit günstige Voraussetzungen zu schaffen, sollten die für die multilaterale EZ zuständigen Referate von Beginn an mehr Verantwortung übernehmen.
15. Das BMZ sollte darauf hinwirken, dass das Mainstreaming von Inklusion in den Programmen von Engagement Global verstärkt und konsequent umgesetzt wird – durch Orientierungs- und Fortbildungsmaßnahmen für die Mitarbeitenden.
16. Das BMZ sollte weiterhin darauf hinwirken, dass die Förderung von Inklusion in den Vorhaben privater Träger konsequent Berücksichtigung findet. Hierfür sollten Engagement Global und bengo das Thema in der Beratung von privaten Trägern sowie bei der Bewertung entsprechender Anträge mit berücksichtigen. Gleichzeitig sollte es im Dialog mit der Zivilgesellschaft zu weiteren Vereinbarungen zum Mainstreaming von Inklusion in die Vorhaben privater Träger kommen.
17. In der zukünftigen Strategie zur Umsetzung von Inklusion in der Entwicklungszusammenarbeit sollte die Verankerung des Themas in der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft ebenso wie in der Förderung der Privatwirtschaft betont werden. Dabei sollte konkret geprüft werden, wie Inklusion bei den verschiedenen Förderinstrumenten

konsequent berücksichtigt werden kann. Einen besonderen Stellenwert sollten dabei die Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (z. B. develoPPP.de) einnehmen.

## 7.4

### Systematische Verankerung von Inklusion in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Insgesamt sollte die systematische Verankerung von Inklusion in der deutschen EZ durch die Umsetzung des Aktionsplans sichergestellt werden. Rückblickend zeigt sich, dass diese Zielformulierung zu ambitioniert war, vor allem angesichts des ursprünglich anvisierten Drei-Jahreszeitraums für die Umsetzung und der hierfür insgesamt unzureichenden finanziellen und personellen Ausstattung. Dadurch kam die Evaluierung zu dem Ergebnis, dass das vorstehend genannt übergeordnete Ziel des Aktionsplans bisher nur in **niedrigem bis moderatem** Maße erreicht werden konnte.

Diese Evaluierung bewertet den Aktionsplan Inklusion als eine politische Strategie zur systematischen Verankerung von Inklusion in der deutschen EZ – in Form eines Maßnahmenplans mit 42 Einzelmaßnahmen, die, vermittelt über verschiedene Zielebenen (Handlungsfeld, Unterziel, strategisches Ziel), zum Erreichen eines gemeinsamen Oberziels beitragen sollen. Er stellt sich jedoch nicht als eine systematisch ausgearbeitete Strategie dar, in der idealtypisch Ziele der mittleren Ebene und Aktivitäten aus übergeordneten Zielsetzungen abgeleitet werden. Zwar orientiert sich der Aktionsplan in den erwarteten Ergebnissen und übergreifenden Zielen an einem übergeordneten Zielsystem; doch war er auch stark von einer realistischen Einschätzung der bei seiner Formulierung vorhandenen Potenziale zur Inklusion behinderter Menschen in der deutschen EZ geprägt. Dies fand seinen Niederschlag in der Ausformulierung konkreter Maßnahmen, die teilweise an bereits laufende Aktivitäten anknüpften. Der Aktionsplan Inklusion wird somit als Produkt eines Balanceakts gesehen – zwischen dem, was als nötig angesehen wurde, um die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen EZ voranzutreiben, und dem, was zum Zeitpunkt der Entwicklung des Aktionsplans politisch möglich erschien. Nach dem Verständnis des Evaluierungsteams liegt diesem Vorgehen die Absicht zugrunde, das Engagement derjenigen in die Umsetzung



einzu beziehen, die hinter den zum damaligen Zeitpunkt existierenden Erfahrungen, Initiativen und Ansätzen standen. Auch wenn nicht mit vertretbarem Aufwand überprüft werden konnte, inwieweit die entsprechend formulierte Annahme<sup>113</sup> zutreffend war, kann mit hoher Wahrscheinlichkeit angenommen werden, dass der Umkehrschluss zutrifft: Maßnahmen, die nicht auf vorhandenen Erfahrungen und bestehendem Engagement aufbauen, haben eine geringere Chance, Wirksamkeit zu erzielen als solche, für die ebendieses zutrifft. Darüber hinaus erwies sich das persönliche Engagement für Inklusion als einer der Erfolgsfaktoren für die inklusive Gestaltung von Vorhaben.

Dieses pragmatische Vorgehen erlaubte es den für Inklusion engagierten Personen, den Aktionsplan als Argumentationsbasis zu nutzen, um die Inklusion von Menschen mit Behinderungen voranzutreiben. Dadurch erfüllte der Aktionsplan in der deutschen EZ eine Anschlag- und Signalfunktion für die Auseinandersetzung mit den Anforderungen der VN-BRK. Andererseits hatte dieses pragmatische Vorgehen mangelnde Konsistenz in der Ziel- und Maßnahmenformulierung bzw. in der Zuordnung von Maßnahmen zu Handlungsfeldern zur Folge.<sup>114</sup> Beispielhaft kann dies an Handlungsfeld 4 („Expertinnen und Experten mit Behinderungen werden verstärkt in die entwicklungspolitische Zusammenarbeit einbezogen“) illustriert werden. Selbst bei vollständiger Umsetzung der drei dem Handlungsfeld zugeordneten Maßnahmen<sup>115</sup> hätte das gesetzte Ziel nicht erreicht werden können. Zudem wurde, bei der Definition der Maßnahmen, die Einbeziehung von Expertinnen und Experten mit Behinderungen in die Konzeption, Planung und Evaluierung von inklusiven Entwicklungsmaßnahmen weitgehend ausgeblendet.

Die Fokussierung des Aktionsplans auf konkrete Maßnahmen barg allerdings das Problem, dass aufgrund der geringen Steuerekapazitäten die Verknüpfungen zwischen den verschiedenen Zielebenen und die Potenziale für Wechselwirkungen zwischen den Zielen und Unterzielen nicht systematisch

bearbeitet wurden. Das Monitoring konzentrierte sich weitgehend auf die Durchführung der einzelnen Maßnahmen, was bei der Erstellung des Zwischenberichts besonders deutlich wurde: Er behandelt ausschließlich, inwieweit für die 42 Maßnahmen die „Ampel“ bereits auf Gelb („Umsetzung der Maßnahme explizit und zielführend begonnen inklusive Verantwortungsübernahme“), schon auf Grün („Messbare Umsetzung von Maßnahmen“) oder noch auf Rot („Umsetzung noch nicht begonnen oder Umsetzung nicht möglich“) stand. Übergreifende Betrachtungen, zum Beispiel entlang der Frage, inwieweit strategische Ziele erreicht wurden oder ob die Kombination der Maßnahmen überhaupt geeignet war, strategische Ziele zu erreichen, wurden demgegenüber in den Hintergrund gedrängt. Damit ist der Aktionsplan im Kern ein Konglomerat konkreter inklusionsbezogener Maßnahmen. Dies führte auch dazu, dass der Nachsteuerungsbedarf, der angesichts von Inkonsistenzen in der Zielhierarchie bestand, nicht aufgegriffen wurde.

Die Bereitstellung zweckbestimmter personeller Ressourcen für die Umsetzung des Aktionsplans beschränkte sich auf eine Stelle im BMZ-Referat „Menschenrechte, Gleichberechtigung, Inklusion“ sowie auf das Team des Sektorvorhabens Inklusion – im Aktionsplan „Expertenteam“ genannt. Dies führte dazu, dass im BMZ alle mit der Steuerung und Umsetzung des Aktionsplans verbundenen Aufgaben über eine Referentinnen- bzw. Referenten-Stelle zu erledigen waren. Diese Ressourcenerstellung muss rückblickend als unzureichend bewertet werden, denn sie hatte zur Folge, dass die Steuerungsaufgaben nicht hinreichend wahrgenommen werden konnten. Da keine weiteren Referate im BMZ – über Beiträge zur Umsetzung von Maßnahmen hinaus – Verantwortung für die Umsetzung des Aktionsplans übernahmen, blieb diese ungünstige Konstellation in deren Verlauf bestehen.<sup>116</sup>

Das BMZ stellte für die Umsetzung des Aktionsplans keine zusätzlichen finanziellen Mittel bereit. Dies wurde insbesondere

<sup>113</sup> Die bei der Erstellung der Wirkungslogik formulierte Annahme lautete wie folgt: „Maßnahmen, die auf vorhandenen Erfahrungen und bestehendem Engagement aufbauen, erhöhen die Wirksamkeit.“

<sup>114</sup> Diese Erkenntnisse sind aus der Überprüfung der in der Wirkungslogik formulierten Annahme 1 („Die durch die Maßnahmen erzeugten Outputs führen zu den erwarteten Ergebnissen“) abgeleitet.

<sup>115</sup> Maßnahme 11: Das BMZ richtet ein Thementeam als beratendes Fachgremium zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der Entwicklungszusammenarbeit ein, welches durch Expertinnen und Experten mit Behinderungen verstärkt wird.

Maßnahme 12: Das BMZ führt ein Dialogforum zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen fort, welches den Austausch zwischen entwicklungspolitischen Organisationen untereinander und mit deutschen Selbstvertretungsorganisationen befördert.

Maßnahme 13: Das BMZ fördert die Vernetzung von Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen in den Partnerländern.

<sup>116</sup> Positiv ist zu vermerken, dass die Personalressourcen des zuständigen Referats (302) inzwischen durch eine zusätzliche Abteilungsleitung verstärkt wurden, die sich schwerpunktmäßig mit der Inklusion von Menschen mit Behinderungen befasst.

in der Untersuchung der konkreten Vorhaben der Handlungsfelder 5 und 6 deutlich, aber auch bei den Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau für Fachkräfte der deutschen EZ. Der Mangel an zusätzlichen Ressourcen hat die Bereitschaft der Vorhaben, das Thema „Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ systematisch zu bearbeiten, erheblich eingeschränkt. Der Aktionsplan hätte – mit Blick auf die Handlungsfelder 5 und 6 – mehr Schubkraft erhalten, wenn bilaterale Vorhaben, die verstärkt inklusionsbezogenen Aktivitäten in Verbindung mit Mainstreaming umsetzen sollten, die Möglichkeit gehabt hätten, zusätzliche Mittel zu beantragen. Damit hätte auch die Wirksamkeit im Sinne des zweiten strategischen Ziels („Wir fördern die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in unseren Partnerländern“) erhöht werden können. Auch für den Kapazitätsaufbau zur Inklusionskompetenz von Fach- und Führungskräften der deutschen EZ wurden keine gesonderten Mittel bereitgestellt. Bei der oben angesprochenen Themenkonkurrenz ist es wahrscheinlich, dass Fortbildungsprioritäten, etwa durch Auftragsverantwortliche, anders gesetzt werden, wenn der inklusionsspezifische Kompetenzaufbau aus Projektmitteln finanziert werden muss. Dies verdeutlichen auch die entsprechenden Evaluierungsergebnisse zur Nutzung menschenrechtlicher Fortbildungsangebote der AIZ.

Die Rolle des Thementeam als Austausch- und Vernetzungs-Forum hat sich bewährt. Seine beratende Funktion kam aber zu wenig zum Tragen, da die Treffen zu unregelmäßig stattfanden und die personelle Kontinuität in der Teilnahme gering war. Mit einer stärkeren begleitenden Rolle in der Umsetzung des Aktionsplans wären die Voraussetzungen dafür verbessert worden, dass sich die Mitglieder des Thementeam umfassend für die Umsetzung des Aktionsplans einsetzen und dafür uneingeschränkt Ownership übernehmen.

Die Umsetzung des Aktionsplans hat insofern Breitenwirksamkeit entfaltet, als sie es erleichtert hat, die Bemühungen, Inklusion von deutscher Seite so weit wie möglich aktiv in den Agenda 2030-Prozess einzubringen, zu bündeln.<sup>177</sup> Dies hat zur Verankerung von Inklusion in den SDGs beigetragen. Sicherlich hätten sich entscheidende Stakeholder auch ohne den Aktionsplan dafür eingesetzt, die SDGs möglichst inklusiv zu

gestalten. Es ist aber anzunehmen, dass dies ohne den Aktionsplan und die dadurch mögliche Vernetzung und Koordination von engagierten Personen(-gruppen) nicht in gleichem Maße gelungen wäre. Die Verankerung von Inklusion in immerhin acht der 17 SDGs schafft günstige Bedingungen dafür, dass bei der Umsetzung der Agenda 2030 Inklusion im Kontext der deutschen EZ in stärkerem Maße als bisher berücksichtigt wird. Insofern lässt sich auch eine Hebelwirkung des Aktionsplans beobachten. So hat sich Deutschland bereits verpflichtet, gegenüber dem High Level Political Forum on Sustainable Development (HLPF) regelmäßig über den deutschen Beitrag zur Umsetzung der Agenda 2030 Bericht zu erstatten. Dies schließt auch die Frage ein, inwieweit Menschen mit Behinderungen in den acht inklusionsbezogenen Zielen berücksichtigt wurden. Dafür wird es unumgänglich sein, disaggregierte Daten zu erheben. Daher kann angenommen werden, dass sich aus der Umsetzung der Agenda 2030 zusätzliche Schubkraft für das Thema Inklusion ergibt. Dieser Zusammenhang verdeutlicht auch das Potenzial für Wirkungszusammenhänge zwischen dem multilateralen Politikdialog und der operativen Umsetzung von Inklusion in Vorhaben.

### Empfehlungen

18. Das BMZ hat sich im Rahmen des NAP 2.0 dazu verpflichtet, eine Strategie zur Umsetzung von Inklusion in der Entwicklungszusammenarbeit zu erstellen. Diese Strategie sollte auf der Basis der Erfahrungen formuliert werden, die bei der Umsetzung des Aktionsplans gewonnen wurden. Sie sollte einen Umsetzungsplan enthalten, der aber nicht in gleichem Maße auf konkrete Maßnahmen ausgerichtet sein sollte wie der bestehende Aktionsplan, sondern auf mittel- und langfristige Veränderungsprozesse von Strukturen und Praktiken der Entwicklungszusammenarbeit. Gleichzeitig sollte in diesem Umsetzungsplan klar benannt werden, wer welche Verantwortung im Umsetzungsprozess wahrnehmen wird. Darüber hinaus sollten u. a. folgende Punkte Berücksichtigung finden:
  - Die Strategie sollte die systematische Umsetzung der Verpflichtungen aus der VN-BRK als langfristiges Ziel festschreiben;

<sup>177</sup> Damit bestätigt sich auch die entsprechende Annahme, die zur Wirkungslogik des Aktionsplans gemacht wurde: „Der Aktionsplan entfaltet Breitenwirksamkeit und Hebelwirkungen über die im Aktionsplan enthaltenen Maßnahmen hinaus.“

- die Strategie sollte auf die Diversität von Menschen mit Behinderungen und die Heterogenität von Behinderungen eingehen und sich dafür auch auf die menschenrechtsbasierte Zielgruppenanalyse beziehen;
  - der Erarbeitungsprozess sollte partizipativ gestaltet werden, um Engagement und Ownership für die Umsetzung der Strategie bei allen relevanten Stakeholdern zu fördern;
  - die strategische Ausrichtung, einschließlich der kurz-, mittel- und langfristigen Zielsetzungen, sollte auf bestehenden Inklusionsdynamiken basieren (siehe auch Empfehlung 7);
  - die Förderung der Beteiligungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen und deren Organisationen (SVO) sollte im Kontext von Vorhaben der EZ besondere Bedeutung bekommen;
  - bei der systematischen Verankerung von Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen EZ sollte das Wissen und die Erfahrung von Expertinnen und Experten zu inklusiver Entwicklung, auch aus dem zivilgesellschaftlichen Raum, konsequenter genutzt werden;
  - die beiden großen Durchführungsorganisationen (GIZ und KfW) sollten entsprechende Selbstverpflichtungen eingehen und so die Synergieeffekte nutzen, die sich aus der Vorbildlichkeit der Strukturen im BMZ als Arbeitgeber für Mitarbeitende mit Behinderungen ergeben.
19. Um die Voraussetzungen für die Umsetzung der zu erarbeitenden Strategie zu schaffen, sollte eine BMZ-interne Steuerungsstruktur geschaffen werden, die über das federführende Referat hinaus andere Referate mitverantwortlich einbindet, entsprechend den in der Strategie festgelegten Schwerpunkten. Hierbei sollten die Erfahrungen der Task Force „Werte, Religion und Entwicklung“ im BMZ genutzt werden. In Verbindung mit der Einrichtung einer Steuerungsstruktur sollte in Anlehnung an die vorliegenden Erfahrungen in Großbritannien (DFID) auf Leitungsebene (Abteilungsleitung) eine Focal-Point-Funktion für die Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen geschaffen werden. Auch GIZ und KfW sollten entsprechende Focal-Point-Funktionen schaffen.
  20. Um die Beteiligung der maßgeblichen Stakeholder (Organisationen der Zivilgesellschaft einschließlich SVO, Durchführungsorganisationen, Fachinstitutionen im Bereich der Menschenrechte) in der Implementierung der zukünftigen Inklusionsstrategie zu gewährleisten, wird empfohlen, auf die bewährte Struktur des Thementeam zurückzugreifen. Allerdings sollten dabei Funktion und Rolle des Thementeam im Sinne einer kontinuierlichen Begleitung aufgewertet werden.
  21. Das BMZ sollte für die Implementierung der zukünftigen Strategie zur Umsetzung von Inklusion in der Entwicklungszusammenarbeit zusätzliche Mittel bereitstellen. Hierbei sollte der entsprechenden Empfehlung des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen gefolgt werden. Zusätzliche Mittel sollten eine Anreizstruktur besitzen und daher vor allem für das Mainstreaming von Inklusion von Menschen mit Behinderungen in Vorhaben der deutschen EZ eingesetzt werden. Sie sollten aber auch dem Aufbau von Inklusionskompetenz bei Fachkräften der deutschen Entwicklungszusammenarbeit dienen (siehe Empfehlung 11). Flankierend sollten zudem verstärkt die Finanzierungsmöglichkeiten aus den Studien- und Fachkräftefonds genutzt werden, insbesondere für das Nachsteuern bei laufenden Vorhaben.



8.

LITERATUR

**Action Aid Bangladesh (2013)**, *Assessment Report on Rehabilitation and Reintegration of Rana Plaza Victims*, Action Aid Bangladesh, Dhaka, Bangladesh.

**African Union Commission (2012)**, *Continental Plan of Action for the African Decade of Persons with Disabilities 2010-2019*, African Union Commission Department of Social Affairs, Addis Ababa.

**Al Ju'beh, K. (2015)**, *Disability Inclusive Development Toolkit*, Christoffel Blindenmission, Bensheim.

**Amnesty International (2016)**, „Malawi: Brutale Angriffe auf Menschen mit Albinismus“, [www.amnesty.de/2016/6/7/malawi-brutale-angriffe-auf-menschen-mit-albinismus](http://www.amnesty.de/2016/6/7/malawi-brutale-angriffe-auf-menschen-mit-albinismus), zugegriffen 31.7.2017.

**Artiles, A. et al. (2015)**, *Research for Inclusive Education in International Cooperation: Final Report*, GOPA Consultants, Leibniz Universität Hannover, Hanover.

**Astbury, B. und F.L. Leeuw (2010)**, „Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation“, *American Journal of Evaluation*, Vol. 31, Nr. 3, S. 363–381.

**bezev (2016)**, „Freiwilligendienst - weltweit alle inklusive!“, [www.bezev.de/freiwilligendienst.html](http://www.bezev.de/freiwilligendienst.html), zugegriffen 2.5.2016.

**Bielefeldt, H. (2009)**, *Zum Innovationspotenzial der UN-Behindertenrechtskonvention*, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin.

**BMAS (2011a)**, *Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention - Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bonn/Berlin.

**BMAS (2011b)**, *Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bonn.

**BMAS (2016)**, „Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft“ - *Nationaler Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bonn/Berlin.

**BMAS (2017)**, „In welchem Zusammenhang steht das BTHG zur UN-Behindertenrechtskonvention?“, [www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Inklusion/Fragen-und-Antworten/in-welchem-zusammenhang-zu-un-behindertenrechtskonvention.html](http://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Inklusion/Fragen-und-Antworten/in-welchem-zusammenhang-zu-un-behindertenrechtskonvention.html), zugegriffen 31.07.2017.

**BMFSFJ (2010)**, *Gleichstellung in der Bundesverwaltung - Erfahrungs- und Gremienbericht 2010*, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.

**BMZ (2006a)**, *Evaluierungskriterien für die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit. Eine Orientierung für Evaluierungen des BMZ und der Durchführungsorganisationen*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

**BMZ (2006b)**, *Vereinbarung zur Integration schwerbehinderter Menschen im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - Integrationsvereinbarung - gemäß § 83 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX)*, nicht veröffentlichtes internes Dokument, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

**BMZ (2011)**, *Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik*, Nr. 4/2011, BMZ-Strategiepapier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

**BMZ (2013a)**, *Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen (Laufzeit 2013-2015)*, BMZ-Strategiepapier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.



**BMZ (2013b)**, *Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschl. Gender, bei der Erstellung von Programmvorschlügen der deutschen staatlichen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

**BMZ (2013c)**, *Leitlinien für Führung und Zusammenarbeit im BMZ*, nicht veröffentlichtes internes Dokument, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

**BMZ (2013d)**, *Bevölkerungsdynamik und Entwicklungszusammenarbeit: Chancen der demografischen Entwicklung nutzen*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

**BMZ (2013e)**, *Arbeitshilfe zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschließlich Gender, bei der Erstellung von Länderstrategien*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Referat 204, Bonn/Berlin.

**BMZ (2013f)**, *Katastrophenvorsorge für alle: Inklusion von Kindern, älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

**BMZ (2014)**, *Gleichberechtigung der Geschlechter in der deutschen Entwicklungspolitik*, BMZ Strategiepapier, Nr. 2, BMZ Strategiepapier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin/Bonn.

**BMZ (2015a)**, *Zwischenbericht zur Umsetzung des Aktionsplans zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

**BMZ (2015b)**, *Rahmenkonzept zur Personalentwicklung im BMZ: Motivierte Beschäftigte - leistungsfähiges Haus*, nicht veröffentlichtes internes Dokument, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

**BMZ (2015c)**, *BMZ-Bildungsstrategie: Gerechte Chancen auf hochwertige Bildung schaffen*, Strategiepapier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

**BMZ (2015d)**, *Der neue Zukunftsvertrag: Die 2030 Agenda für nachhaltige Entwicklung*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

**BMZ (2015e)**, *Ergebnisdokumentation: Erste Sitzung des Thementeams „Inklusion von Menschen mit Behinderungen“*, nicht veröffentlichtes internes Dokument, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

**BMZ (2016a)**, *Vereinbarung zur Integration schwerbehinderter und Ihnen gleichgestellter Menschen im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - Integrationsvereinbarung - gemäß §83 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX)*, nicht veröffentlichtes internes Dokument, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

**BMZ (2016b)**, *Ergebnisdokumentation: Fünfte Sitzung des Thementeams zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen*, nicht veröffentlichtes internes Dokument, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin.

**BMZ (2016c)**, *Richtlinien für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben privater deutscher Träger (Kapitel 2302 Titel 687 76) (Neufassung mit Wirkung vom 1.1.2016)*, Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit, Bonn/Berlin.

**Bohnet, M. (2015)**, *Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik: Strategien, Innenansichten, Zeitzeugen, Herausforderungen*, UTB Wirtschaftswissenschaften, Politikwissenschaften, Geschichte, UVK-Verl.-Ges. [u.a.], Konstanz.



**Bundesregierung (2016)**, „*Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie - Neuauflage 2016*“. Die Bundesregierung, [https://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/Bestellservice/Deutsche\\_Nachhaltigkeitsstrategie\\_Neuauflage\\_2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/Bestellservice/Deutsche_Nachhaltigkeitsstrategie_Neuauflage_2016.pdf?__blob=publicationFile&v=7), zugegriffen 04.09.2017.

**CBM (2016)**, *Inclusion Counts: The Economic Case for Disability Inclusive Development*, Nr. 2, Series of Disability Inclusive Development, Christoffel Blindenmission, Bensheim.

**CBM (2017)**, „2030-Agenda: 17 UN-Nachhaltigkeitsziele - Was die neuen Entwicklungsziele für behinderte Menschen bedeuten“, [www.cbm.de/unsere-arbeit/themen/2030-Agenda-fuer-nachhaltige-Entwicklung-494389.html?code=0021458&qclid=CISezfDgltICFSsqowodsj8Dnw](http://www.cbm.de/unsere-arbeit/themen/2030-Agenda-fuer-nachhaltige-Entwicklung-494389.html?code=0021458&qclid=CISezfDgltICFSsqowodsj8Dnw), zugegriffen 31.7.2017.

**Chen, H.T. (2015)**, *Practical program evaluation: Theory-driven evaluation and the integrated evaluation perspective*, SAGE, Thousand Oaks.

**Crenshaw, K. (1989)**, „Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory, and Antiracist Politics“, *University of Chicago Legal Forum*, Vol. 14, S. 538–554.

**Daniel, R. et al. (2014)**, *Jetzt einfach machen - Handbuch für den inklusiven Freiwilligendienst Leitlinien zur Entsendung von Freiwilligen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen*, Behinderung und Entwicklungszusammenarbeit e.V., Essen.

**DEG (2016)**, *develoPPP.de Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft: Kriterien für die Bewertung von develoPPP.de-Projektvorschlägen*, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Köln.

**Degener, T. (2015)**, „Die UN-Behindertenrechtskonvention – ein neues Verständnis von Behinderung“, in Degener, T. und E. Diehl (Hrsg.), *Handbuch Behindertenrechtskonvention: Teilhabe als Menschenrecht – Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe*, Schriftenreihe der bpb, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, Bd. 1506, S. 55–74.

**DeGEval (2008)**, *Standards für Evaluation*, Deutsche Gesellschaft für Evaluation, Mainz, 4. Aufl.

**Deutscher Bundestag (2015a)**, *Große Anfrage zu Entwicklungsstand und Umsetzung des Inklusionsgebotes in der Bundesrepublik Deutschland*, Drucksache Nr. 18/6533, Berlin.

**Deutscher Bundestag (2015b)**, *Kleine Anfrage zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Drucksache Nr. 18/6026, Berlin.

**DEval Fallstudienbericht (2016a)**, *Evaluierung des Aktionsplans zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen: Fallstudienbericht Indonesien*, nicht veröffentlichtes internes Dokument, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.

**DEval Fallstudienbericht (2016b)**, *Evaluierung des Aktionsplans zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen: Fallstudienbericht Bangladesch*, nicht veröffentlichtes internes Dokument, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.

**DEval Fallstudienbericht (2016c)**, *Évaluation du plan d'action pour l'inclusion des personnes handicapées: Étude de cas du programme „Formation professionnelle et emploi des jeunes de la coopération germano-togolaise“: Rapport étude de cas*, nicht veröffentlichtes internes Dokument, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.

**DFAT (2015)**, *Development for All 2015-2020: Strategy for strengthening disability-inclusive development in Australia's aid program*, Department for Foreign Affairs and Trade, Australia, Barton.

**DFAT (2016)**, *Disability Action Strategy 2017-2020*, Department for Foreign Affairs and Trade, Barton.

**DFID (2000)**, *Disability, poverty and development*, Department for International Development, London.

**DFID (2015)**, *Disability Framework - One Year on Leaving No one Behind*, Department for International Development, London.

**DFID (2016)**, *Zambia Social Protection Expansion Programme*, Annual Review - Summary Sheet, Department for International Development, London.

**DIMR (2010)**, *Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, Nr. 2*, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin.

**DIMR (2012)**, *Positionen Nr. 5 „Barrieren im Einzelfall überwinden: Angemessene Vorkehrungen gesetzlich verankern“*, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin.

**DIMR (2015)**, *Information der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention zur Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen: Artikel 9 - Zugänglichkeit*, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin.

**DIMR (2016)**, *Stellungnahme Bundesteilhabegesetz (BTHG) überarbeiten - Anmerkungen zum BTHG aus menschenrechtlicher Perspektive anlässlich der Ersten Beratung des Gesetzentwurfs im Deutschen Bundestag am 22.09.2016*, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin.

**EU (2014)**, *Action Document for „Bridging the Gap: Inclusive policies and services for equal rights of persons with disabilities“*, European Union, Brüssel.

**European Commission (2004)**, *Guidance Note on Disability and Development*, European Commission, Brüssel.

**Everding, D. (2013)**, *Vorstudie zur Förderung der Barrierefreiheit von Infrastruktur-Gebäuden durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit*, Stadtluft, Kempten.

**Funnell, S.C. und P.J. Rogers (2011)**, *Purposeful program theory: Effective use of theories of change and logic models*, Jossey-Bass, San Francisco.

**GIZ (2013)**, *Programmvorschlag zur TZ-Maßnahme SFF Asien NA*, nicht veröffentlichtes internes Dokument, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Eschborn/Bonn.

**GIZ (2015a)**, *Report of Asian Regional Inclusive Development Advisor: RIDA Report 1: March-december 2015*, nicht veröffentlichtes internes Dokument, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Eschborn/Bonn.

**GIZ (2015b)**, *Every person counts: Promoting the inclusion of persons with disabilities in the health sector in Cambodia*, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Eschborn/Bonn.

**GIZ (2015c)**, *„Preliminary Findings: Applied Research Concerning Inclusions of Persons with Disabilities in Systems of Social Protection - Peru and Tanzania“*, *Technical Meeting: Inclusive Social Protection for Persons with Disability*, ILO Headquarters, Geneva 22-23rd January 2015, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, London.

**GIZ (2015d)**, *Protokoll: Strategieworkshop zur Nachhaltigkeit des Forschungsvorhabens „Inklusive Bildung“*, nicht veröffentlichtes internes Dokument, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn.

**GIZ (2015e)**, *Projektelevaluierungsbericht Sektorvorhaben „Inklusion von Menschen mit Behinderungen“*, nicht veröffentlichtes internes Dokument, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Eschborn/Bonn.

**GIZ (2016a)**, *Bestandsaufnahme: Rekonstruktion zum Status quo vor der Implementierung des Aktionsplans zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen (Laufzeit 2013-2015)*, nicht veröffentlichtes internes Dokument, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Eschborn.

**GIZ (2016b)**, *Programmvorschlag für ein Sektorvorhaben Inklusion von Menschen mit Behinderungen*, nicht veröffentlichtes internes Dokument, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Eschborn.

**GIZ (2016c)**, *Fortschrittsbericht zur TZ-Maßnahme Sektorvorhaben Inklusion von Menschen mit Behinderungen*, nicht veröffentlichtes internes Dokument, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Eschborn.

**GIZ (2016d)**, *Berichterstattung zur TZ-Maßnahme Förderung von Sozial- und Umweltstandards in der Industrie (PSES II) in Bangladesh*, nicht veröffentlichtes internes Dokument, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Eschborn/Bonn.

**GIZ (2017a)**, *Spezifische Arbeitshilfe - Safeguard Menschenrechte*, nicht veröffentlichtes internes Dokument, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Eschborn/Bonn.

**GIZ (2017b)**, *Portfolioanalyse Vorhaben mit Inklusionsbezug*, nicht veröffentlichtes internes Dokument, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Eschborn/Bonn.

**GIZ und KfW (2015)**, *Gemeinsame Berichterstattung zum EZ-Programm Soziale Absicherung im Krankheitsfall in Kambodscha*, nicht veröffentlichtes internes Dokument, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit und Kreditanstalt für Wiederaufbau, Eschborn.

**Heimer, A. et al. (2014)**, *Evaluation des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Auftrag des Bundesministerium für Arbeit und Soziales*, Studie, Nr. 445, Prognos AG, Berlin.

**International Disability Alliance (2017)**, „Global Action on Disability (GLAD) Network: GLAD Network Meeting, 2-3 March 2017, Berlin“, [www.internationaldisabilityalliance.org/glad](http://www.internationaldisabilityalliance.org/glad), zugegriffen 31.7.2017.

**Jacob, J., S. Köbsell, E. Wollrad (2010)**, *Gendering Disability. Intersektionale Aspekte von Behinderung und Geschlecht*, Transcript Verlag, Bielefeld.

**Katsui, H. et al. (2014)**, *Reducing Inequalities. A Human rights-based Approach in Finland's Development Cooperation with Special Focus on Gender and Disability. A case study on Ethiopia and Kenya*, Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku/Åbo.

**KfW (2013)**, *Prozessorientiertes Handbuch: Leitfaden zur Zielgruppen- und Betroffenenanalyse*, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt a.M.

**KfW (2016a)**, *Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen (USVP) in der KfW Entwicklungsbank, KfW IPEX-Bank und DEG*, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt a.M.

**KfW (2016b)**, *Maßnahmenspezifischer Bericht Soziale Absicherung von absolut Armen Malawi*, nicht veröffentlichtes internes Dokument, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt a.M.

**Knospe, U. und C. Papadopoulos (2015)**, „Die Verantwortlichkeit der staatlichen Anlaufstelle (Focal Point)“, in Degener, T. und E. Diehl (Hrsg.), *Handbuch Behindertenrechtskonvention: Teilhabe als Menschenrecht - Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe*, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn.

**Landschaftsverband Rheinland (2017)**, „LVR-Prädikat Behindertenfreundlicher Arbeitgeber – seit 2013 eingestellt -“, [www.lvr.de/de/nav\\_main/soziales\\_1/menschenmitbehinderung/arbeitsundausbildung/informationen/frarbeitgeber/auszeichnungen\\_4/lvrpridkatbehindertenfreundlicherarbeitgeber/LVR-Pr\\_dikat\\_Behindertenfreundlicher\\_Arbeitgeber.jsp](http://www.lvr.de/de/nav_main/soziales_1/menschenmitbehinderung/arbeitsundausbildung/informationen/frarbeitgeber/auszeichnungen_4/lvrpridkatbehindertenfreundlicherarbeitgeber/LVR-Pr_dikat_Behindertenfreundlicher_Arbeitgeber.jsp), zugegriffen 31.7.2017.

**Lord, J. et al. (2010)**, *Disability and International Cooperation and Development: A Review of Policies and Practices*, The World Bank (WB), Washington D.C.

**Mitra, S., A. Posarac, B. Yick (2013)**, „Disability and Poverty in Developing Countries: A Multidimensional Study“, *World Development*, Vol. 41, S. 1–8.

**Mitra, S. und U. Sambamoorthi (2014)**, „Disability prevalence among adults: estimates for 54 countries and progress toward a global estimate“, *Disability and rehabilitation*, Vol. 36, Nr. 11, S. 940–947.

**Molyneux, M. (1985)**, „Mobilization without Emancipation? Women's Interests, the State, and Revolution in Nicaragua“, *Feminist Studies*, Vol. 11, Nr. 2, S. 227–254.

**Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (2015)**, *Parallelbericht an den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen anlässlich der Prüfung des ersten Staatenberichts Deutschlands gemäß Artikel 35 der UN-Behindertenrechtskonvention*, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin.

**Moser, C. (1993)**, *Gender Planning and Development: Theory, Practice & Training*, Routledge, London.

**Nielson, D. (2015)**, *Evaluation: Inclusive Education in Finland's Development Cooperation in 2004-2013*, Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki.

**Norad (2010)**, *Evaluation of Norwegian Business-related Assistance: Uganda Case Study*, Nr. 6/2010, Report, Norwegian Agency for Development Cooperation, Oslo.

**Norad Evaluation Department (2012)**, *Mainstreaming disability in the new development paradigm: Evaluation of Norwegian support to promote the rights of persons with disabilities*, Norwegian Agency for Development Cooperation, Oslo.

**OECD (2017)**, „DAC Criteria for Evaluating Development Assistance“, [www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm](http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm), zugegriffen 31.7.2017.

**Ribohn, U. (2013)**, *Human rights for persons with disabilities: an evaluation of the work plan*, *Final Evaluation Report*, Swedish International Development Cooperation Agency, Stockholm.

**Rohwerder, B. (2015)**, *Disability Inclusion, Topic Guide*, Governance and Social Development Resource Centre, London.

**Sida (2009)**, *Human Rights for Persons with Disabilities. Sida's plan for work*, Swedish International Development Cooperation Agency, Stockholm.

**SLE (2015)**, *Inclusion Grows. Developing a Manual on Disability Mainstreaming for the German Development Cooperation. Case Study in Namibia*, Seminar für Ländliche Entwicklung, Windhoek/Berlin.

**SLE (2016)**, *Konzept zu Inklusion von Menschen mit Behinderung am SLE*, nicht veröffentlichtes internes Dokument, Seminar für Ländliche Entwicklung, Berlin.

**UN (1983)**, *World Programme of Action Concerning Disabled Persons - United Nations Decade of Disabled Persons 1983-1992*, Nr. A/RES/38/28 22 November 1983 Meeting no. 66, United Nations, New York.

**UN (1991)**, *CESCR General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant)*, United Nations, New York.

**UN (2010)**, *Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Role of International Cooperation in Support of National Efforts for the Realization of the Rights of Persons with Disabilities*, Sixteenth session of the Human Rights Council, United Nations, New York.

**UN (2014a)**, *General comment No. 1. Article 12: Equal recognition before the law*, *Committee on the Rights of Persons with Disabilities*, 11th Session, 31st March – 11th April 2014, United Nations, Genf.

**UN (2014b)**, *General comment No. 2, Article 9: Accessibility*, *Committee on the Rights of Persons with Disabilities*, 11th Session, 31st March – 11th April, United Nations, Genf.

**UN (2015a)**, *Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, Dreizehnte Tagung des Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen*, United Nations, New York.

**UN (2015b)**, *Transforming our world. The 2030 Agenda for Sustainable Development*, United Nations, New York.

**UN (2015c)**, *Aktionsagenda von Addis Abeba der dritten Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (Aktionsagenda von Addis Abeba)*, [ohne Überweisung an einen Hauptausschuss (A/69/L.82)], Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 27. Juli 2015, United Nations, New York.

**UN (2015c)**, *Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands*, Dreizehnte Tagung des Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, United Nations, New York.

**UN (2016a)**, *Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities: Note by the Secretariat*, Thirty-first session of the Human Rights Council, United Nations, New York.

**UN (2016b)**, *General comment No. 3 (2016) on women and girls with disabilities*, Committee on the Rights of Persons with Disability, United Nations, Genf.

**UN (2016c)**, *General comment No. 4 (2016): Article 24: Right to inclusive education*, Committee on the Rights of Persons with Disability, United Nations, Genf.

**UNDP (2016)**, *Evaluation of disability-inclusive development at UNDP*, United Nations Development Programme - Independent Evaluation Office, New York.

**UNEG (2011)**, *Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluation: Towards UNEG Guidance*, United Nations Evaluation Group, New York.

**USAID (1997)**, *USAID Disability Policy Paper*, U.S. Agency For International Development, Washington, D.C.

**Wagner, L.J. (2017)**, *Menschenrechte in der Entwicklungspolitik. Extraterritoriale Pflichten, der Menschenrechtsansatz und seine Umsetzung*, Springer VS, Wiesbaden.

**Washington Group on Disability Statistics (2011)**, *Development of Disability Measures for Surveys: The Extended Set on Functioning*, United Nations Statistics Division, New York.

**Weigt, G. (2015)**, *Inklusive Strategien und internationale Zusammenarbeit*, Handbuch Behindertenrechtskonvention, Bundeszentrale für Politische Bildung (bpb), Bonn.

**weltwärts (2017)**, „Kompetenzzentrum für Inklusion - weltwärts - Der entwicklungspolitische Freiwilligendienst“, [www.weltwaerts.de/de/kompetenzzentrum-fuer-inklusion.html](http://www.weltwaerts.de/de/kompetenzzentrum-fuer-inklusion.html), zugegriffen 31.7.2017.

**WHO und WB (2011)**, *World Report on Disability*, World Health Organization and The World Bank, Genf.

**Winker, G. und N. Degele (2009)**, *Intersektionalität*, Transcript Verlag, Bielefeld.

**Wissenbach, L. (2014)**, *Pathways to inclusive development: How to make disability inclusive practice measurable?*, Nr. 21, Discussion Papers on Social Protection, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn/Eschborn.

**Worm, I. (2012)**, *A human rights-based approach to disability in development: Entry points for development organisations*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit und Christoffel Blindenmission, Bonn/Eschborn, Bensheim.



ANHANG



## 1

## Der Aktionsplan Inklusion – Übersicht über strategische Ziele, Unterziele, erwartete Ergebnisse, Handlungsfelder und Maßnahmen

<b>Strategisches Ziel 1: Wir gehen in der eigenen Organisation mit gutem Beispiel voran</b>	
<b>Erwartete Ergebnisse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das BMZ ist vorbildlich beim Aufbau inklusiver Strukturen und Praktiken.</li> <li>• Menschen mit Behinderungen wirken aktiv in den Arbeitsfeldern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit.</li> </ul>
<b>Handlungsfeld 1: Inklusive Personalpolitik</b>	<b>Das BMZ ist für Menschen mit Behinderungen ein noch attraktiverer Arbeitgeber. Die Potenziale von Menschen mit Behinderungen stehen dabei im Fokus einer inklusiven Beschäftigungspolitik.</b>
<b>Maßnahme 1</b>	Das BMZ erarbeitet und orientiert sich systematisch an einem inklusiven Personalkonzept und überarbeitet entsprechende Vereinbarungen.
<b>Maßnahme 2</b>	In der Nachwuchsförderung und in Freiwilligendiensten des BMZ werden Menschen mit Behinderungen verstärkt berücksichtigt und bei Auslandseinsätzen durch die Übernahme von behinderungsbedingten Mehrkosten besonders gefördert.
<b>Maßnahme 3</b>	Das BMZ nimmt am Wettbewerb „Behindertenfreundlicher Arbeitgeber“ des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) teil.
<b>Handlungsfeld 2: Barrierefreiheit</b>	<b>Das BMZ ist gegenüber Gästen und der interessierten Öffentlichkeit barrierefrei.</b>
<b>Maßnahme 4</b>	Das BMZ achtet auf die Berücksichtigung der Barrierefreiheit bei der Planung und Ausführung von neuen Baumaßnahmen auf den Liegenschaften der Organisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.
<b>Maßnahme 5</b>	Die durch das BMZ erstellten Publikationen der entwicklungspolitischen Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit, einschließlich der Internetseite, sind barrierefrei gestaltet.
<b>Maßnahme 6</b>	Das BMZ erarbeitet einen Leitfaden zur Planung und Durchführung von barrierefreien Veranstaltungen.
<b>Maßnahme 7</b>	Das BMZ gestaltet seine öffentlichen Veranstaltungen möglichst barrierefrei und stellt bei Bedarf GebärdensprachdolmetscherInnen bereit.
<b>Strategisches Ziel 2: Wir fördern die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in unseren Partnerländern</b>	
<b>Unterziel A: Verankerung in Planung, Umsetzung und Evaluierung</b>	
<b>Erwartete Ergebnisse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eine inklusive Entwicklungszusammenarbeit ist Bestandteil der politischen Vorgaben des BMZ.</li> <li>• Ein zunehmender Anteil der Entwicklungsmaßnahmen berücksichtigt die Expertise der Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen in Planung, Umsetzung und Evaluation.</li> <li>• Die inklusive Ausgestaltung von Entwicklungsmaßnahmen wird nachgehalten.</li> </ul>
<b>Handlungsfeld 3: Strategische Vorgaben, Monitoring und Evaluierung</b>	<b>Strategien, Konzepte und Orientierungslinien geben vor, wie die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit umgesetzt und nachgehalten wird.</b>
<b>Maßnahme 8</b>	Das BMZ berücksichtigt die Inklusion von Menschen mit Behinderungen systematisch bei der Erstellung und Überarbeitung neuer Sektorkonzepte.
<b>Maßnahme 9</b>	Das BMZ erarbeitet Vorgaben und Orientierungslinien, wie Menschenrechtsaspekte – darunter die Inklusion von Menschen mit Behinderungen – bei der Erstellung von Länderstrategien, Programmorschlägen und Evaluierungen zu berücksichtigen sind.
<b>Maßnahme 10</b>	Das BMZ entwickelt einen Ansatz zur Erfassung der inklusiven Ausgestaltung von Entwicklungsmaßnahmen.
<b>Handlungsfeld 4: Beteiligung von Expertinnen und Experten mit Behinderungen</b>	<b>Expertinnen und Experten mit Behinderungen werden verstärkt in die entwicklungspolitische Zusammenarbeit einbezogen.</b>
<b>Maßnahme 11</b>	Das BMZ richtet ein Thementeam als beratendes Fachgremium zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der Entwicklungszusammenarbeit ein, welches durch Expertinnen und Experten mit Behinderungen verstärkt wird.
<b>Maßnahme 12</b>	Das BMZ führt ein Dialogforum zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen fort, welches den Austausch zwischen entwicklungspolitischen Organisationen untereinander und mit deutschen Selbstvertretungsorganisationen befördert.
<b>Maßnahme 13</b>	Das BMZ fördert die Vernetzung von Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen in den Partnerländern.

<b>Unterziel B: Förderung konkreter Maßnahmen in unseren Partnerländern</b>	
<b>Erwartete Ergebnisse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erfahrungen zur inklusiven Gestaltung von Entwicklungsmaßnahmen werden systematisch ausgeweitet.</li> <li>• Menschen mit Behinderungen werden verstärkt in Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit einbezogen.</li> </ul>
<b>Handlungsfeld 5: Förderung von spezifischen Maßnahmen zu Gunsten von Menschen mit Behinderungen</b>	<b>Durch die Förderung spezifischer Maßnahmen wird die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen in den Partnerländern verbessert.</b>
<b>Maßnahme 14</b>	Das BMZ fördert die politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in mindestens drei Partnerländern.
<b>Maßnahme 15</b>	Das BMZ beauftragt ein Projekt zur Stärkung von Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen in ausgewählten Partnerländern.
<b>Maßnahme 16</b>	Das BMZ unterstützt mindestens zwei Partnerregierungen beim Umsetzungsprozess der VN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.
<b>Maßnahme 17</b>	Das BMZ unterstützt in Uganda die Equal Opportunity Commission dabei, die Gleichberechtigung benachteiligter Gruppen, darunter Menschen mit Behinderungen, sicherzustellen.
<b>Maßnahme 18</b>	Das BMZ fördert ein Projekt eines internationalen NRO-Dachverbandes in Liberia zur Förderung integrierter Dienstleistungen der sexuellen und reproduktiven Gesundheit (SRG) sowie zu HIV für gefährdete Mädchen und Menschen mit Behinderung.
<b>Maßnahme 19</b>	Das BMZ unterstützt in Tansania Gesundheitsdienstleistungen für Mütter und Kinder, insbesondere im Bereich Prävention, Früherkennung und Frühförderung von Kindern mit Behinderungen.
<b>Handlungsfeld 6: Inklusive Ausgestaltung von Entwicklungsmaßnahmen in verschiedenen Sektorschwerpunkten</b>	<b>Durch die schrittweise inklusive Ausgestaltung von Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wird die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in Partnerländern befördert.</b>
<b>Maßnahme 20</b>	In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Kambodscha und Tansania wird im Schwerpunkt Gesundheit die Inklusion von Menschen mit Behinderung systematisch sichergestellt.
<b>Maßnahme 21</b>	In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Guatemala und Malawi wird im Schwerpunkt Bildung die Inklusion von Menschen mit Behinderungen systematisch sichergestellt.
<b>Maßnahme 22</b>	In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Kambodscha und Bangladesch werden im Schwerpunkt „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ die Inklusion von Menschen mit Behinderungen systematisch geprüft und erste Maßnahmen umgesetzt.
<b>Maßnahme 23</b>	In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Indonesien, Vietnam und Malawi wird in Vorhaben zur Stärkung sozialer Sicherungssysteme die Inklusion von Menschen mit Behinderungen systematisch sichergestellt.
<b>Maßnahme 24</b>	In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Afghanistan, Laos und Namibia wird im Schwerpunkt „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“ der Zugang für Menschen mit Behinderungen in der beruflichen Bildung verstärkt sichergestellt. Beim Aufbau des Schwerpunktes „Berufliche Bildung“ in Togo werden Möglichkeiten zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen geprüft.
<b>Unterziel C: Ausbau von Kompetenzen und Expertise</b>	
<b>Erwartete Ergebnisse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutionalisierte Lernprozesse fördern den Austausch von Kenntnissen und praktischen Erfahrungen zur Gestaltung einer inklusiven Entwicklungszusammenarbeit.</li> <li>• Erfahrungen, Kenntnisse und Erfolgsbeispiele sind systematisch aufgearbeitet und für Mitarbeiter des BMZ verfügbar.</li> <li>• Das BMZ trägt zur Ausweitung wissenschaftlich erarbeiteten Datenmaterials zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen auf internationaler Ebene bei.</li> </ul>

<b>Handlungsfeld 7: Bildungsangebote für Fach- und Führungspersonal der deutschen Entwicklungszusammenarbeit</b>	<b>Das entwicklungspolitische Personal ist qualifiziert, um die Einbeziehung der Belange von Menschen mit Behinderungen in die Planung von Entwicklungsmaßnahmen sicherzustellen.</b>
<b>Maßnahme 25</b>	Das BMZ unterstützt den Aufbau von Orientierungs- und Fortbildungsmaßnahmen für Fach- und Führungspersonal der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und führt für seine Mitarbeitenden gezielte Sensibilisierungsmaßnahmen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen und zu diesem Aktionsplan durch.
<b>Maßnahme 26</b>	Das BMZ vereinbart mit entwicklungspolitischen Bildungseinrichtungen die Aufnahme von Lehrinhalten zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in deren Curricula.
<b>Maßnahme 27</b>	Das BMZ beauftragt die Entwicklung einer Methode zur systematischen Inklusion von Menschen mit Behinderungen in einem Sektorschwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, einschließlich der Erarbeitung eines Training-of-Trainers-Handbuchs.
<b>Handlungsfeld 8: Wissensmanagement und Forschung</b>	<b>Orientierungshilfen, die Dokumentation von Erfahrungen und die Bereitstellung von wissenschaftlich erarbeitetem Datenmaterial ermöglichen ein bedarfsgerechtes und informiertes Engagement sowie die Vervielfältigung positiver Erfahrungen zu einer inklusiven Entwicklungszusammenarbeit.</b>
<b>Maßnahme 28</b>	Das BMZ erstellt fachliche Orientierungshilfen zur Umsetzung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in verschiedenen thematischen Sektoren.
<b>Maßnahme 29</b>	Das BMZ prämiiert im Rahmen des Walter-Scheel-Preises besonders innovative Beiträge, welche die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in Entwicklungsländern befördern.
<b>Maßnahme 30</b>	Das BMZ beauftragt ein angewandtes Forschungsvorhaben zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in nationalen sozialen Sicherungssystemen.
<b>Maßnahme 31</b>	Das BMZ beauftragt ein angewandtes Forschungsvorhaben zu inklusiver Bildung.
<b>Maßnahme 32</b>	Eine Situationsanalyse zur Unterstützung von Barrierefreiheit in BMZ-unterstützten Baumaßnahmen wird in ausgewählten Partnerländern auf drei Kontinenten durchgeführt und es werden Empfehlungen daraus abgeleitet.
<b>Strategisches Ziel 3: Wir kooperieren mit anderen Akteuren</b>	
<b>Erwartete Ergebnisse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Einsatz Deutschlands für die Umsetzung einer inklusiven Entwicklungszusammenarbeit wird auf internationaler Ebene verstärkt wahrgenommen.</li> <li>• Das Engagement der Zivilgesellschaft trägt zu einer verbesserten Inklusion von Menschen mit Behinderungen in Entwicklungsländern bei.</li> <li>• Privatwirtschaftliche Akteure nehmen die Potenziale der Inklusion von Menschen mit Behinderungen verstärkt wahr.</li> </ul>
<b>Handlungsfeld 9: Multilaterales Engagement und Politikdialog</b>	<b>Das BMZ nutzt seine Stellung in Kooperationen mit bi- und multilateralen Akteuren, um diese als Mitstreiter für Inklusion zu gewinnen.</b>
<b>Maßnahme 33</b>	Das BMZ sieht vor, im Rahmen des Programms „Beigeordnete Sachverständige“ eine Position für den Bereich der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in einer internationalen Organisation auszuschreiben und 2013 zu besetzen.
<b>Maßnahme 34</b>	Für die Vorbereitung von bilateralen Regierungsverhandlungen werden Informationen zur Situation von Menschen mit Behinderungen aufbereitet.
<b>Maßnahme 35</b>	Das BMZ unterstützt gezielt Initiativen, Veranstaltungen und Dokumente der Vereinten Nationen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen, insbesondere im Rahmen des High Level Meetings zu „Disability and Development“ 2013.
<b>Maßnahme 36</b>	Das BMZ unterstreicht und fördert aktiv das Thema inklusive Entwicklung und deren Bedeutung für die Entwicklungspolitik bei der Ausarbeitung von Entwicklungsstrategien multilateraler Organisationen.
<b>Maßnahme 37</b>	Das BMZ bringt das Thema der Inklusion bei den Verhandlungen von Konventionen und Resolutionen der Vereinten Nationen, insbesondere der Generalversammlung, des ECOSOC und der Sozialen Entwicklungskommission, aktiv ein.

<b>Handlungsfeld 10: Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft</b>	<b>Das BMZ nutzt Kooperationsmöglichkeiten mit der Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft, um die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen nachhaltig zu verbessern.</b>
<b>Maßnahme 38</b>	Das BMZ beauftragt Engagement Global, sein Beratungsangebot barrierefrei zu gestalten.
<b>Maßnahme 39</b>	Das BMZ berücksichtigt das Thema Inklusion von Menschen mit Behinderungen bei der Überarbeitung der Prüfkriterien für entwicklungswichtige Vorhaben privater deutscher Träger in Entwicklungsländern.
<b>Maßnahme 40</b>	Das BMZ unterstützt den Aufbau von Orientierungs- und Fortbildungsmaßnahmen für Fach- und Führungspersonal der Engagement Global, um durch die notwendigen Kompetenzen die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den von ihr umgesetzten Programmen sicherzustellen.
<b>Maßnahme 41</b>	Das BMZ nimmt die Inklusion von Menschen mit Behinderungen explizit als Bonuskriterium bei der Beurteilung von Projektvorschlägen im Rahmen des Förderinstrumentes develoPPP auf.
<b>Maßnahme 42</b>	EZ-Scouts als Multiplikatoren in den jeweiligen Wirtschaftsverbänden und Kammern sowie develoPPP.de-ProjektmanagerInnen werden zu Themen der Inklusion von Menschen mit Behinderungen geschult und zu den ökonomischen Potenzialen für relevante Branchen sensibilisiert.

<sup>118</sup> Hier sei auch auf die detaillierteren Ausführungen zur Fallstudienauswahl im Anhang 4 verwiesen.

<sup>119</sup> Hier sei auch auf die detaillierteren Ausführungen zur Fallstudienauswahl im Anhang 4 verwiesen.

## 2

## Evaluierungsmatrix

Evaluierungsfragen	Bewertungskriterien (BK)	Inhaltliche Schwerpunkte der Analyse	Methoden	OECD-DAC-Kriterium
<b>Evaluierungsfrage 1:</b> <b>Inwiefern geht das BMZ in der eigenen Organisation hinsichtlich der Inklusion behinderter Menschen mit gutem Beispiel voran?</b>				
<b>1.1</b> Inwiefern entsprechen die gewählten Handlungsfelder und Maßnahmen den Vorgaben der VN-BRK?	<b>BK 1.1.1</b> Handlungsfelder und Maßnahmen entsprechen den Vorgaben der VN-BRK.	Vorgaben der VN-BRK, vor allem Artikel 32 und 27.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse,</li> <li>• Interviews mit Schlüsselpersonen</li> </ul>	Relevanz
<b>1.2</b> Inwiefern gelingt dem BMZ der Aufbau inklusiver Strukturen und Praktiken?	<b>BK 1.2.1</b> Die Personalpolitik ist inklusiver gestaltet.	Erarbeitung und Umsetzung eines inklusiveren Personalkonzeptes, einschließlich der Überarbeitung entsprechender Vereinbarungen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse,</li> <li>• Interviews mit Schlüsselpersonen,</li> <li>• Workshops,</li> <li>• standardisierte Befragung (online),</li> <li>• Vertiefungsinterviews</li> </ul>	Effektivität
	<b>BK 1.2.2</b> Barrierefreiheit ist sichergestellt.	Sicherstellung der Barrierefreiheit in Bezug auf neue Baumaßnahmen (siehe auch MN 32), Erstellung von Publikationen des BMZ und Durchführung von öffentlichen Veranstaltungen: Erstellung und Nutzung des Leitfadens.		
<b>1.3</b> Inwiefern hat der Aktionsplan Inklusion dazu beigetragen, dass Menschen mit Behinderungen aktiv in Arbeitsfeldern der deutschen EZ mitwirken?	<b>BK 1.3.1</b> Menschen mit Behinderungen wirken aktiv in Arbeitsfeldern der deutschen EZ mit.	Verstärkte Berücksichtigung von behinderten Menschen bei Nachwuchsförderung und Freiwilligendiensten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse,</li> <li>• Interviews mit Schlüsselpersonen,</li> <li>• Workshops,</li> <li>• Vertiefungsinterviews</li> </ul>	Übergeordnete entwicklungs-politische Wirkungen
<b>1.4</b> Was sind die Erfolgs- und Misserfolgskriterien in Bezug auf die Zielerreichung?	Explorativ	Analyse der förderlichen und hemmenden Faktoren in der Umsetzung der verschiedenen Maßnahmen, inklusive Synergieeffekte; → Konsequenzen für Nachhaltigkeit.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interviews mit Schlüsselpersonen,</li> <li>• Workshops,</li> <li>• Vertiefungsinterviews</li> </ul>	Effektivität
<b>1.5</b> Wie sind die Chancen und Risiken in Bezug auf die Nachhaltigkeit der erreichten Veränderungen zu bewerten?	Explorativ	Bewertung der Chancen in Bezug auf positive Konsequenzen für die Nachhaltigkeit; Bewertung der Risiken in Bezug auf negative Konsequenzen für die Nachhaltigkeit; Gewichtung von Chancen und Risiken im Vergleich.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interviews mit Schlüsselpersonen,</li> <li>• Workshops,</li> <li>• Vertiefungsinterviews</li> </ul>	Nachhaltigkeit
<b>Evaluierungsfrage 2: Inwiefern stärkt der Aktionsplan die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den Partnerländern der deutschen EZ?</b>				
<b>2.1</b> Inwiefern entsprechen die gewählten Handlungsfelder und Maßnahmen den Vorgaben der VN-BRK?	<b>BK 2.1.1</b> Handlungsfelder und Maßnahmen entsprechen den Vorgaben der VN-BRK.	Vorgaben der VN-VBRK, vor allem Artikel 32.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse,</li> <li>• Interviews mit Schlüsselpersonen</li> </ul>	Relevanz
<b>2.2</b> Inwiefern wurde die Verankerung in Planung, Umsetzung und Evaluierung (Unterziel A) erreicht?	<b>BK 2.2.1.</b> Strategien, Konzepte und Orientierungslinien geben vor, wie die Inklusion behinderter Menschen in der Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit umgesetzt und nachgehalten wird.	Systematische Berücksichtigung von Inklusion bei der Erstellung und Überarbeitung neuer Sektorkonzepte; Berücksichtigung von Inklusion bei Länderstrategien, Programmansätzen und Evaluierungen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse,</li> <li>• Interviews mit Schlüsselpersonen,</li> <li>• Workshops,</li> <li>• Vertiefungsinterviews</li> </ul>	Effektivität
	<b>BK 2.2.2</b> Expertinnen und Experten mit Behinderungen werden verstärkt in die entwicklungspolitische Zusammenarbeit einbezogen.	Analyse und Bewertung der Arbeit des Thementeam; Analyse und Bewertung des Dialogforums (Runder Tisch).		

Evaluierungsfragen	Bewertungskriterien (BK)	Inhaltliche Schwerpunkte der Analyse	Methoden	OECD-DAC-Kriterium
<b>2.3</b> Inwiefern wurden Menschen mit Behinderungen verstärkt in Maßnahmen in den Partnerländern der deutschen EZ (Unterziel B) einbezogen?	<b>BK 2.3.1</b> Durch die Förderung spezifischer Maßnahmen wird die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen in den Partnerländern verbessert.	Stärkung von SVO in ausgewählten Partnerländern; Unterstützung von Partnerregierungen bei der Umsetzung der VN-BRK; Unterstützung von Maßnahmen in Uganda und Tansania.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse,</li> <li>• Interviews</li> </ul>	Effektivität
	<b>BK 2.3.2</b> Durch die schrittweise inklusive Ausgestaltung von Vorhaben der deutschen EZ wird die Inklusion behinderter Menschen in Partnerländern befördert.	Analyse und Bewertung der schrittweisen inklusiven Ausgestaltung von ausgewählten Vorhaben durch Fallstudien vor Ort; <sup>18</sup> Einbeziehung anderer ausgewählter Vorhaben durch Fallstudien „light“.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse,</li> <li>• Analyse von Sekundärdaten,</li> <li>• Fallstudien,</li> <li>• Workshops,</li> <li>• leitfadengestützte Interviews,</li> <li>• partizipative Erhebungsmethoden (qualitativ und quantitativ)</li> </ul>	
<b>2.4</b> Inwiefern wurde der Ausbau von Kompetenzen und Expertise des Fachpersonals und anderer Akteure der deutschen EZ (Unterziel C) erreicht?	<b>BK 2.4.1</b> Das entwicklungs-politische Personal ist qualifiziert, um die Einbeziehung der Belange behinderter Menschen in die Planung von Entwicklungsmaßnahmen sicherzustellen.	Kompetenzentwicklung des Fach- und Führungspersonals der deutschen EZ (inklusive BMZ) bezüglich Inklusion; Aufnahme und Nutzung von Lehrinhalten zu Inklusion in entwicklungspolitischen Bildungseinrichtungen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse,</li> <li>• Interviews</li> </ul>	Effektivität
	<b>BK 2.4.2</b> Dokumentierte positive Erfahrungen und Ergebnisse von Forschungsvorhaben ermöglichen institutionelle Lernprozesse.	Nutzung von fachlichen Orientierungshilfen; Nutzung von Forschungsergebnissen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse,</li> <li>• Interviews</li> </ul>	
<b>2.5</b> Was sind die Erfolgs- und Misserfolgskriterien in Bezug auf die Zielerreichung (Unterziele A – C)?	Explorativ	Analyse der förderlichen und hemmenden Faktoren in der Umsetzung der verschiedenen Maßnahmen, inklusive Synergieeffekte; → Konsequenzen für Nachhaltigkeit (s. 2.6).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse,</li> <li>• Interviews,</li> <li>• Fallstudien</li> </ul>	Effektivität
<b>2.6</b> Wie sind Chancen und Risiken in Bezug auf die Nachhaltigkeit der erreichten Veränderungen zu bewerten?	Explorativ	Bewertung der Chancen in Bezug auf positive Konsequenzen für die Nachhaltigkeit; Bewertung der Risiken in Bezug auf negative Konsequenzen für die Nachhaltigkeit; Gewichtung von Chancen und Risiken im Vergleich.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse,</li> <li>• Interviews</li> </ul>	Nachhaltigkeit
<b>2.7</b> Inwiefern hat die Stärkung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den Partnerländern der deutschen EZ dazu beigetragen, dass sich die Situation von Menschen mit Behinderungen verbessert hat?	<b>BK 2.7.1.</b> Für Rechteinhabende hat sich durch die Förderung spezifischer Maßnahmen die Lebenssituation verbessert.	Stärkung von SVO in ausgewählten Partnerländern; Unterstützung von Partnerregierungen bei der Umsetzung der VN-BRK; Unterstützung von Maßnahmen in Uganda und Tansania.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse,</li> <li>• Interviews</li> </ul>	Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen
	<b>BK 2.7.2</b> Für Rechteinhabende hat sich durch die inklusive Ausgestaltung von Vorhaben der deutschen EZ die Lebenssituation verbessert.	Analyse und Bewertung der schrittweisen inklusiven Ausgestaltung ausgewählter Vorhaben durch Fallstudien vor Ort. <sup>19</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse,</li> <li>• Interviews,</li> <li>• Fallstudien</li> </ul>	



Evaluierungsfragen	Bewertungskriterien (BK)	Inhaltliche Schwerpunkte der Analyse	Methoden	OECD-DAC-Kriterium
<b>Evaluierungsfrage 3: Inwiefern agiert das BMZ auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene als Anwalt und Partner für die Rechte behinderter Menschen in der Entwicklungszusammenarbeit?</b>				
<b>3.1</b> Inwiefern entsprechen die gewählten Handlungsfelder und Maßnahmen den Vorgaben der VN-BRK?	<b>BK 3.1.1</b> Handlungsfelder und Maßnahmen entsprechen den Vorgaben der VN-BRK.	Vorgaben der VN-BRK, vor allem Artikel 32.		Relevanz
<b>3.2</b> Inwiefern hat das BMZ seine Stellung in Kooperationen mit bi- und multilateralen Akteuren genutzt, um bi- und multilaterale Akteure als Mitstreiter für Inklusion zu gewinnen?	<b>BK 3.2.1.</b> Das BMZ hat seine Stellung in Kooperationen mit bi- und multilateralen Akteuren genutzt, um bi- und multilaterale Akteure als Mitstreiter für Inklusion zu gewinnen.	Stand und Dynamik verschiedener Initiativen des BMZ auf internationaler Ebene (s. Maßnahme 33–37).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse,</li> <li>• Interviews mit Schlüsselpersonen</li> </ul>	Effektivität
	<b>BK 3.2.2</b> Der Einsatz Deutschlands für die Umsetzung einer inklusiven EZ wird auf internationaler Ebene verstärkt wahrgenommen.	Stand und Dynamik verschiedener Initiativen des BMZ auf internationaler Ebene (s. Maßnahme 33–37).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse,</li> <li>• Interviews mit Schlüsselpersonen</li> </ul>	
<b>3.3</b> Inwieweit ist es dem BMZ gelungen, bi- und multilaterale Akteure als Mitstreiter für Inklusion zu gewinnen?	<b>BK 3.3.1</b> Bilaterale Akteure engagieren sich als Mitstreiter für Inklusion.	Vom BMZ angestoßene Initiativen von bilateralen Akteuren: Stand und Dynamik.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse,</li> <li>• Interviews mit Schlüsselpersonen</li> </ul>	Effektivität
	<b>BK 3.3.2</b> Multilaterale Akteure engagieren sich als Mitstreiter für Inklusion.	Vom BMZ angestoßene Initiativen von multilateralen Akteuren: Stand und Dynamik.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse,</li> <li>• Interviews mit Schlüsselpersonen</li> </ul>	
<b>3.4</b> Inwieweit hat das BMZ Kooperationsmöglichkeiten mit der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft genutzt, um die Lebenssituation behinderter Menschen nachhaltig zu verbessern?	<b>BK 3.4.1</b> Das BMZ hat Kooperationsmöglichkeiten mit der Zivilgesellschaft genutzt, um die Lebenssituation behinderter Menschen nachhaltig zu verbessern.	Sicherstellung von Barrierefreiheit und Stärkung von Inklusionskompetenz bei Engagement Global; Berücksichtigung von Inklusion bei der Überarbeitung der Prüfkriterien für Vorhaben privater Träger.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse,</li> <li>• Interviews mit Schlüsselpersonen</li> </ul>	
	<b>BK 3.4.2</b> Das BMZ hat Kooperationsmöglichkeiten mit der Privatwirtschaft genutzt, um die Lebenssituation behinderter Menschen nachhaltig zu verbessern.	Berücksichtigung von Inklusion als Bonuskriterium bei developp.de; Einsatz von EZ-Scouts als Multiplikatoren.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse,</li> <li>• Interviews mit Schlüsselpersonen</li> </ul>	
<b>3.5</b> Wie sind Chancen und Risiken in Bezug auf die Nachhaltigkeit der erreichten Veränderungen zu bewerten?	Explorativ	Bewertung der Chancen in Bezug auf positive Konsequenzen für die Nachhaltigkeit; Bewertung der Risiken in Bezug auf negative Konsequenzen für die Nachhaltigkeit; Gewichtung von Chancen und Risiken im Vergleich.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse,</li> <li>• Interviews mit Schlüsselpersonen</li> </ul>	Nachhaltigkeit
<b>Evaluierungsfrage 4: Wie wurde die Entwicklung und Umsetzung des Aktionsplans Inklusion gesteuert?</b>				
<b>4.1</b> Welche Steuerungsmechanismen und -strukturen (einschließlich der Rollen der einzelnen Akteursgruppen im Steuerungsprozess) haben die Entwicklung und Umsetzung des Aktionsplans Inklusion bestimmt?	Explorativ	Steuerungsstrukturen und -mechanismen; Verantwortlichkeiten in der Steuerung der Umsetzung des Aktionsplans Inklusion; Rolle des Thementeam, Rolle des Sektorvorhabens; Unterschiede zwischen Entwicklung und Umsetzung in Bezug auf die vorstehend genannten Punkte.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse,</li> <li>• Interviews mit Schlüsselpersonen</li> </ul>	Effektivität

Evaluierungsfragen	Bewertungskriterien (BK)	Inhaltliche Schwerpunkte der Analyse	Methoden	OECD-DAC-Kriterium
<b>4.2</b> Inwiefern hat sich die Steuerungsstruktur für die Entwicklung und Umsetzung des Aktionsplans Inklusion bewährt?	Explorativ	Förderliche und hemmende Faktoren in der Steuerung; Unterschiede zwischen der Entwicklungs- und der Umsetzungsphase; Umgang mit Herausforderungen in der Steuerung; gute, bewährte Praktiken für die Steuerung.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse,</li> <li>• Interviews mit Schlüsselpersonen,</li> <li>• Workshop</li> </ul>	Effektivität
<b>4.3</b> Inwiefern wurden die Maßnahmen planmäßig durchgeführt?	<b>BK 4.3.1</b> Die Umsetzung der Maßnahmen entsprach weitgehend der Planung. <b>BK 4.3.2</b> Das Umsetzungs-Monitoring führte zu Plananpassungen.	Abgleich zwischen Maßnahmenplanung und aktuellem Umsetzungsstand; Bedeutung von Plananpassungen, z. B. im Zusammenhang mit dem Zwischenbericht (2014).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse,</li> <li>• Interviews mit Schlüsselpersonen,</li> <li>• Workshop</li> </ul>	Effizienz
<b>4.4</b> In welchem Maße wurden die Maßnahmen des Aktionsplans mit finanziellen Ressourcen hinterlegt?	<b>BK 4.4.1.</b> Die Umsetzung der Maßnahmen des Aktionsplans wurde in ausreichendem Maße mit finanziellen Ressourcen hinterlegt.	Zusätzliche finanzielle Mittel durch den Aktionsplan Inklusion; Abgleich von Finanzierungsbedarf und den tatsächlich eingesetzten finanziellen Ressourcen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse,</li> <li>• Interviews mit Schlüsselpersonen</li> </ul>	Relevanz Effizienz
<b>4.5</b> Inwiefern entsprachen die Prozesse der Konzeption, Umsetzung und Steuerung des Aktionsplans Inklusion den Vorgaben der VN-BRK?	<b>BK 4.5.1</b> Prozesse der Konzeption, Umsetzung und Steuerung des Aktionsplans Inklusion entsprechen den Vorgaben der VN-BRK.	Vorgaben der VN-BRK, vor allem Artikel 32.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse,</li> <li>• Interviews mit Schlüsselpersonen</li> </ul>	Relevanz

**Evaluierungsfrage 5:****Wie kann der Aktionsplan Inklusion hinsichtlich seiner Breitenwirksamkeit und Hebelwirkung als politisches Steuerungsinstrument bewertet werden?**

<b>5.1</b> Inwiefern hat der Aktionsplan Breitenwirksamkeit erzielt?	Explorativ	Übergeordnete Ausstrahlungseffekte; Belege für Breitenwirksamkeit im Sinne von Initiativen zur Stärkung von Inklusion und zur Institutionalisierung von Lernprozessen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse,</li> <li>• Interviews mit Schlüsselpersonen</li> </ul>	Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen
<b>5.2.</b> Inwiefern hat der Aktionsplan insgesamt als politisches Steuerungsinstrument zu Hebelwirkungen geführt?	Explorativ	Belege für Hebelwirkungen (z. B. SDG-Prozess); förderliche und hemmende Faktoren für die Erzielung von Hebelwirkungen; Zusammenhang von Hebelwirkungen und Breitenwirksamkeit.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumentenanalyse,</li> <li>• Interviews mit Schlüsselpersonen</li> </ul>	Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

## 3

### Methodisches Vorgehen bei den Erhebungen zum strategischen Ziel 1

Zur Beantwortung der Evaluierungsfrage zum strategischen Ziel 1 – „Inwiefern geht das BMZ in der eigenen Organisation hinsichtlich der Inklusion behinderter Menschen mit gutem Beispiel voran?“ – und der entsprechenden Unterfragen (s. Anhang 9.2) wurden vor allem Mitarbeitende mit Behinderungen im BMZ sowie verschiedene Schlüsselpersonen befragt. Schlüsselpersonen sind Verantwortliche im BMZ für die Umsetzung der Maßnahmen des Aktionsplans im strategischen Ziel 1. Dabei kamen verschiedene Erhebungsmethoden zum Einsatz: Neben Interviews und Workshops wurde auch eine standardisierte Onlinebefragung durchgeführt. Letztere bezog auch Mitarbeitende ohne Behinderungen ein.

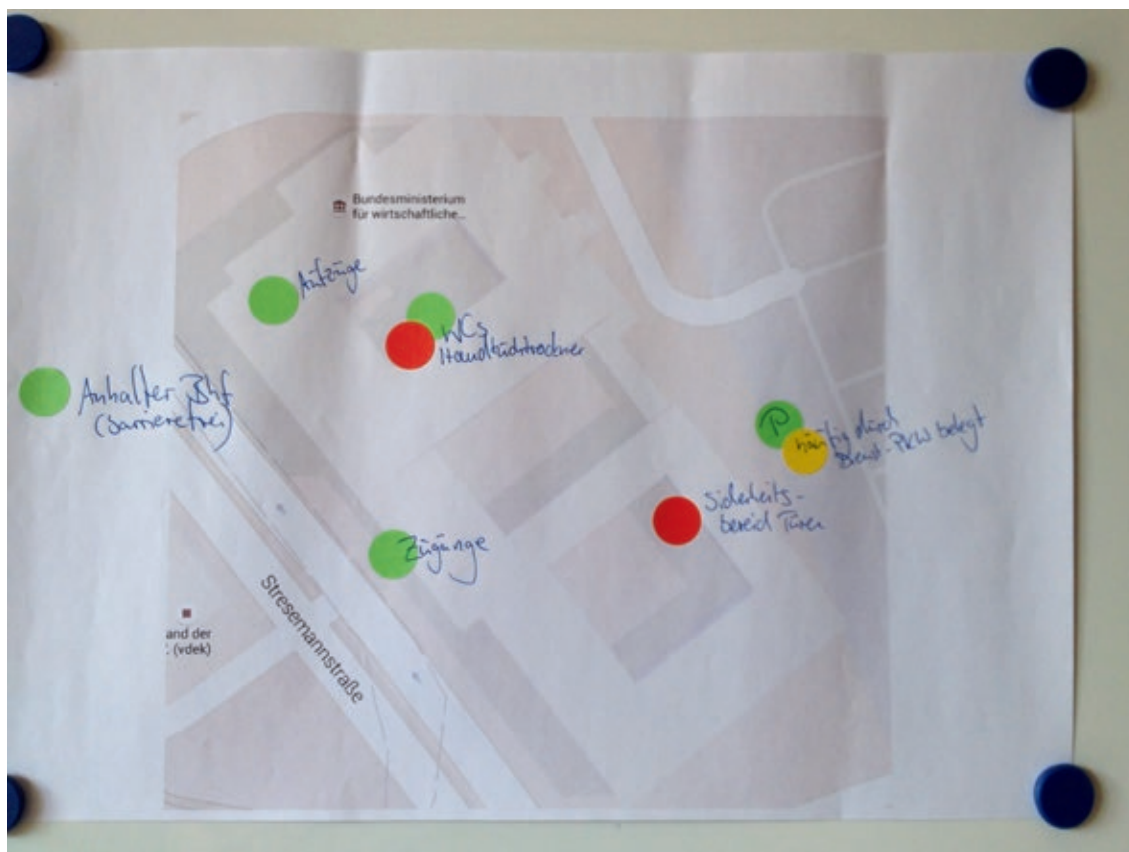
Es fanden zwei **Workshops** (am 27.06.2016 und am 03.11.2016) mit Mitarbeitenden mit Behinderungen und Schlüsselpersonen im BMZ in Bonn statt. Daran nahmen je fünf Mitarbeitende mit

Behinderungen (je drei Frauen und zwei Männer), die zuständige Referentin für den Aktionsplan Inklusion (am ersten Workshop) sowie Mitarbeitende der BMZ-Personalreferate und die Vertrauensperson(en) der schwerbehinderten Menschen im BMZ teil. In den Workshops wurde primär die Sichtweise der Teilnehmenden zur Zielerreichung im strategischen Ziel 1 erhoben. Daneben wurden auch Erfolgs- und Misserfolgskriterien sowie die Nachhaltigkeit der erreichten Veränderungen, die Relevanz der Maßnahmen sowie Empfehlungen für einen Folgeaktionsplan thematisiert. Um die Barrierefreiheit im BMZ zu beurteilen, führten im ersten Workshop Mitarbeitende mit Behinderungen ein Mapping von Barrieren in den BMZ-Dienstsitzen in Bonn und Berlin durch. Dazu identifizierten die Teilnehmenden auf den Lageplänen der Dienstsitze Bonn und Berlin Barrieren, die sie in ihrer täglichen Arbeit einschränken (rot), die für Kolleginnen und Kollegen bestehen (gelb) und die in den letzten Jahren beseitigt wurden (grün) (siehe Mapping Bonn und Mapping Berlin). Die teilnehmenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Behinderungen beurteilten in diesen Workshops auch die Inklusion von Menschen mit

#### Mapping Bonn



## Mapping Berlin



Behinderungen in der Personalpolitik des BMZ. Sowohl zur Barrierefreiheit als auch zur Inklusion in der Personalpolitik wurde zusätzlich eine Einschätzung der Veränderungen zwischen 2013 (Beginn der Umsetzung des Aktionsplans) und 2016 vorgenommen. Neben diesen beiden Workshops fand außerdem ein Kontextualisierungsworkshop zu den Ergebnissen zum strategischen Ziel 1 mit sieben Schlüsselpersonen des BMZ sowie zwei Vertreterinnen des Evaluierungsreferats und einer Vertreterin des für den Aktionsplan zuständigen Referats statt. Im Rahmen dieses Workshops wurden erste Ergebnisse der Evaluierung präsentiert, die von den Teilnehmenden durch Hintergrundinformationen und Informationen zu neueren Entwicklungen ergänzt und diskutiert wurden.

In neun zwischen Juli und September 2016 geführten Interviews mit BMZ-Mitarbeitenden mit Behinderungen wurden die Ergebnisse des ersten Workshops vertieft. Die Befragten arbeiteten in verschiedenen Abteilungen des BMZ, sechs von ihnen in der Zentralabteilung. In den Interviews hatten sie die Möglichkeit, ihre persönlichen Erfahrungen und Einschätzungen

zum Stand der Barrierefreiheit und der Inklusion von Menschen mit Behinderungen im BMZ einzubringen. Zudem wurden sie gebeten, seit der Implementierung des Aktionsplans wahrgenommene Veränderungen zu benennen und die Vorbildfunktion des BMZ zu beurteilen. Neben diesen Interviews fanden zwischen Juni und September 2016 sieben Interviews mit Schlüsselpersonen statt. Ziel war es, ihre Sichtweise zur Zielerreichung im Rahmen des strategischen Ziels 1, zur Relevanz der Maßnahmen, aber auch zu deren Breitenwirksamkeit sowie zur Steuerung der Umsetzung des Aktionsplans zu erheben.

Darüber wurde zwischen dem 26.09.2016 und dem 28.10.2016 eine standardisierte **Onlinebefragung** unter allen Mitarbeitenden des BMZ zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen im BMZ durchgeführt. Durch die Wahl dieser Methode sollten zum einen Mitarbeitende mit Behinderungen die Möglichkeit haben, sich anonym zu äußern. Zum anderen konnten mit dieser Methode Mitarbeitende ohne Behinderungen angesprochen werden, deren Bereitschaft, an Workshops o. ä. zum

Thema Inklusion teilzunehmen, vom Evaluierungsteam als gering eingeschätzt wurde. An der Onlinebefragung nahmen insgesamt 190 Mitarbeitende des BMZ teil. Das entspricht bei 976 angeschriebenen Personen einem Rücklauf von 19,5 Prozent. Unter den 190 Antwortenden waren 26 Mitarbeitende mit Behinderungen, davon 15 mit Schwerbehinderung. Das entspricht einem Anteil von ca. 25 Prozent aller Schwerbehinderten im BMZ. Um ein größtmögliches Maß an Anonymität zu gewährleisten und damit auch die Teilnahmebereitschaft zu steigern, wurden in der Onlinebefragung keine personenbezogenen Informationen zu Laufbahn, Referat, Geschlecht, Alter oder Art der Behinderung erhoben. Mit Hilfe der Onlinebefragung wurde ermittelt, welche Einstellungen und Sichtweisen zu Inklusion bei den BMZ-Mitarbeitenden ohne Behinderungen vorliegen und wie die Auswirkungen der Maßnahmen des strategischen Ziels 1 des Aktionsplans von BMZ-Mitarbeitenden mit Behinderungen wahrgenommen werden. In Anhang 9.9 werden die Ergebnisse der Onlinebefragung, die über die Ausführungen in Kapitel 2 hinausgehen, vorgestellt.

Insgesamt war die Bereitschaft, an den Erhebungen teilzunehmen, eher gering. Dies muss bei der Betrachtung der dargestellten Ergebnisse berücksichtigt werden. Das Evaluierungsteam sah aber keine Hinweise auf systematische Verzerrungen der Ergebnisse durch die (Nicht-)Teilnahme bestimmter Personengruppen.

## 4

### Kriterienbasierte Fallstudienauswahl

Die Fallstudien wurden genutzt, um folgende Evaluierungsfrage zu beantworten: „Inwiefern leistet der Aktionsplan Inklusion einen Beitrag zur Stärkung von Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den Partnerländern der deutschen EZ?“ (Frage 2). Dabei wurden insbesondere folgende Unterfragen berücksichtigt: „Inwiefern sind die gewählten Handlungsfelder und Maßnahmen aus Sicht von Menschen mit Behinderungen und ihren Selbstvertretungsorganisationen in den Partnerländern der deutschen EZ relevant?“ (Unterfrage 2.2); „Inwiefern wurden Menschen mit Behinderungen verstärkt in Maßnahmen in den Partnerländern der deutschen EZ (Unterziel B) einbezogen?“ (2.4.); „Was sind die Erfolgs- und Misserfolgskriterien in Bezug auf die Zielerreichung (Unterziele A bis C)?“ (2.6.); „Inwiefern hat die Stärkung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den Partnerländern der deutschen EZ

dazu beigetragen, dass sich die Situation von Menschen mit Behinderungen verbessert hat?“ (2.8.). In jeder einzelnen Fallstudie wurde mit einem spezifischen Methodenmix gearbeitet, wobei der Schwerpunkt auf qualitativen Erhebungsmethoden wie Interviews und Fokusgruppendifkussionen lag. Darüber hinaus wurden bei den Durchführungs- und Partnerorganisationen vor Ort vorliegende relevante Dokumente und Daten wie Finanz- und Sachberichte, Monitoringdaten und Evaluierungsberichte ausgewertet. Wo möglich, wurden im Rahmen einer Sekundärdatenanalyse quantitative Daten ausgewertet.

Das methodische Design für die Fallstudien wurde in Zusammenarbeit mit internationalen Gutachterinnen und Gutachtern in einem Workshop im Juli 2016 erarbeitet und anschließend den Mitgliedern der Referenzgruppe zur Information zugesandt. Es wurde ein einheitliches, generisches Evaluierungsdesign als Grundlage für alle Fallstudien erstellt; dies wurde jedoch angepasst, um den einzelnen Vorhabens- und Länderkontexten gerecht zu werden.

In den Fallstudien sollten Wirkungen auf Ebene der Rechteinhabenden erfasst werden. Im Rahmen der Erhebungen sollten daher hauptsächlich Erhebungsinstrumente zur Anwendung kommen, die Rechteinhabende unmittelbar in den Fokus rücken. Dabei wurde, wie unter 5.1 näher erläutert, die Planung und Durchführung der Erhebungen von menschenrechtlichen Prinzipien geleitet.

Die Durchführung von Fallstudien hat sich auf Vorhaben der staatlichen EZ konzentriert, und zwar auf diejenigen, die im Aktionsplan explizit genannt werden. Dem liegt die Einschätzung zugrunde, dass das im Aktionsplan angestrebte Mainstreaming der Inklusion von Menschen mit Behinderungen vor allem in der staatlichen bilateralen EZ seinen Niederschlag finden sollte. Jedoch wurden Verknüpfungen mit zivilgesellschaftlichem Engagement deutscher NRO, soweit im Kontext der für Fallstudien ausgewählten Vorhaben vorhanden, mit untersucht.

Im Aktionsplan Inklusion sind 14 Vorhaben genannt (siehe Tabelle 3). Diese bildeten die Grundgesamtheit der kriterienbasierten Fallstudienauswahl. Neben dem Ausschlusskriterium „Nennung im Aktionsplan Inklusion“ legte das Evaluierungsteam nur ein weiteres Ausschlusskriterium in der Fallstudienauswahl an: Der Umsetzungsstand des Vorhabens musste

hinreichend fortgeschritten sein. Das Ausschlusskriterium „Hinreichender Stand der Umsetzung“ war notwendig, um zu vermeiden, dass Vorhaben als Fallstudien einbezogen wurden, bei denen vor Ort mangels Umsetzungsfortschritt schlicht keine substanziellen Erkenntnisse zu Wirkungen hätten erfasst werden können. Dies war wichtig, da nach Möglichkeit direkte Wirkungen auf der Ebene der Rechteinhabenden erfasst werden sollten. Für die Fallstudienauswahl war dabei allein der Stand der Umsetzung entscheidend, nicht die Bewertung der ggf. stichhaltigen Gründe für eine mögliche Verzögerung. Um eine Positivverzerrung auszuschließen, wurden im Rahmen der Evaluierung alle nicht als Fallstudien ausgewählten Vorhaben ebenfalls einbezogen: Ihre Erfahrungen und vorläufigen Ergebnisse in Bezug auf die Stärkung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen wurden über Dokumentenanalysen und einzelne Interviews mit Schlüsselpersonen erfasst. Nach Anwendung der beiden genannten Ausschlusskriterien waren noch zehn Vorhaben als potenzielle Fallstudien verfügbar.

Neben der Anwendung der Ausschlusskriterien wurde die finale Auswahl der Fallstudien so getroffen, dass eine Repräsentation aller Ausprägungen der folgenden Merkmale gewährleistet war:

**Region:** Die Vorhaben verteilten sich auf Süd-/Südostasien, Subsahara-Afrika und Lateinamerika. Die für die Fallstudien ausgewählten Vorhaben repräsentieren diese drei Regionen.

**Sektor:** Die Vorhaben verteilten sich auf die fünf im Aktionsplan Inklusion genannten Schwerpunktsektoren (1) Bildung, (2) Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung, (3) Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung inklusive berufliche Bildung, (4) Stärkung sozialer Sicherungssysteme und (5) Gesundheit. Die ausgewählten Fallstudien sollten alle Sektoren abdecken. Dies war nur beim Sektor Gesundheit nicht möglich, da das Programm zur Unterstützung des Gesundheitssektors in Tansania das einzige in diesem Sektor war und nach Einschätzung des Evaluierungsteams keinen hinreichenden Umsetzungsstand aufwies. Allerdings entsprechen die im Aktionsplan genannten prioritären Sektoren des Aktionsplans nur teilweise den vom BMZ vorgegebenen Schwerpunktbereichen. So wurden Vorhaben zur Stärkung sozialer Sicherungssysteme dem Schwerpunktbereich „Gesundheit“ zugeordnet. Dies gilt entsprechend für die Zuordnung der jeweiligen Vorhaben in den Länder-Portfolios.

**FZ-Module:** Bei drei der 14 Vorhaben gab es sowohl Beiträge der TZ als auch der FZ (Togo, Kambodscha und Malawi). Das FZ-Modul des Vorhabens in Togo lief erst 2015 an, sodass in diesem Fall keine fundierten Erkenntnisse zu den Ergebnissen des FZ-Beitrags zu erwarten waren. Bei der Wahl des Fallbeispiels mit FZ-Bezug wurde aus den verbleibenden Optionen das Vorhaben in Malawi ausgewählt.

**Bezug zu Handlungsfeld 5** (Förderung spezifischer Maßnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen): Einen Bezug zu Handlungsfeld 5 wiesen vier Vorhaben auf; dabei hatten nur die Vorhaben in Indonesien und in Bangladesch einen hinreichenden Umsetzungsstand und standen nach der Anwendung der Ausschlusskriterien noch zur Verfügung. Der Bezug zu Handlungsfeld 5 besteht in Verbindungen zu den Maßnahmen 15 („Das BMZ beauftragt ein Projekt zur Stärkung von Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen in ausgewählten Partnerländern“) und 16 („Das BMZ unterstützt mindestens zwei Partnerregierungen beim Umsetzungsprozess der VN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“). Um eine angemessene Repräsentation spezifischer Maßnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen sicherzustellen, wurden die Vorhaben in Indonesien und Bangladesch gegenüber anderen Vorhaben in Asien in der Fallstudienauswahl bevorzugt.

Die 14 im Aktionsplan Inklusion aufgeführten Vorhaben sowie die für die kriterienbasierte Auswahl relevanten Merkmale sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.



### Grundgesamtheit der im Aktionsplan Inklusion genannten Vorhaben

Vorhaben	Land	Sektor	Umsetzungsstand	FZ-Modul	Bezug zu HF 5
Förderung der beruflichen Bildung	Afghanistan	Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung inkl. berufliche Bildung	Nicht hinreichend <sup>120</sup>	Nein	Nein
Programm Förderung von Sozial- und Umweltstandards in der Industrie (PSES II)	Bangladesch	Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung	Hinreichend	Nein	Ja
Bildung für Leben und Arbeit (EDUVIDA)	Guatemala	Bildung	Hinreichend	Nein	Nein
Programm Soziale Sicherung	Indonesien	Stärkung sozialer Sicherungssysteme	Hinreichend	Nein	Ja
Programm Soziale Absicherung im Krankheitsfall	Kambodscha	Stärkung sozialer Sicherungssysteme	Hinreichend	Ja	Nein
Unterstützung des Programms zur Identifizierung armer Haushalte (ID Poor)	Kambodscha	Stärkung sozialer Sicherungssysteme	Hinreichend	Nein	Nein
Berufliche Bildung	Laos	Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung inkl. berufliche Bildung	Hinreichend	Nein	Nein
Verbesserung der Grundbildung	Malawi	Bildung	Nicht hinreichend	Nein	Nein
Unterstützung der Umsetzung sozialer Sicherung von absolut Armen	Malawi	Stärkung sozialer Sicherungssysteme	Hinreichend	Ja	Nein
Förderung der beruflichen Bildung	Namibia	Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung inkl. berufliche Bildung	Nicht hinreichend	Nein	Nein
Stärkung der Menschenrechte <sup>121</sup>	Uganda	Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung	Hinreichend	Nein	Ja
Programm zur Unterstützung des Gesundheitssektors	Tansania	Gesundheit	Nicht hinreichend	Nein	Ja
Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt	Togo	Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung inkl. berufliche Bildung	Hinreichend	(Ja) <sup>122</sup>	Nein
Beratung zur sozialen Sicherung	Vietnam	Stärkung sozialer Sicherungssysteme	Hinreichend	Nein	Nein

Als Ergebnis der kriterienbasierten Auswahl ergab sich die folgende Liste von Vorhaben, in denen Fallstudien durchgeführt wurden:

- Bangladesch – Förderung von Sozial- und Umweltstandards in der Industrie (Maßnahme 22)
- Guatemala – Bildung für Leben und Arbeit (EDUVIDA) (Maßnahme 21)
- Indonesien – Programm Soziale Sicherung in Indonesien (Maßnahme 23)
- Malawi – Unterstützung der Umsetzung sozialer Sicherung von absolut Armen (Maßnahme 23)
- Togo – Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt (Maßnahme 24)

## 5 Design für Fallstudien

*Das im Folgenden dargestellte Basisdokument für das Design der Fallstudien wurde in Englisch erarbeitet, um die nationalen Evaluatoreninnen und Evaluatoren von Beginn an beteiligen zu können. In diesem Dokument wird ein idealtypisches Vorgehen beschrieben, das jeweils an die besonderen Kontextbedingungen eines für die Fallstudien ausgewählten Vorhabens angepasst wurde.*

### Objectives and guiding questions

Conducting program case studies is key in responding to the second major evaluation question of the evaluation of the BMZ Action Plan for the Inclusion of Persons with Disabilities: To what extent did the action plan contribute to strengthening

<sup>120</sup> Der Stand der Umsetzung war nicht hinreichend, weil das Vorhaben wegen ungünstiger Rahmenbedingungen die Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen 2014 nicht fortgesetzt hat.

<sup>121</sup> Dieses Vorhaben wurde als nicht geeignet eingestuft, weil nach Einschätzung des Evaluierungsteams die Inklusion von Menschen mit Behinderungen einen zu geringen Stellenwert hat.

<sup>122</sup> Das FZ-Modul dieses Vorhabens lief erst 2015 an, sodass in diesem Fall keine fundierten Erkenntnisse zu den Ergebnissen des FZ-Beitrags zu erwarten sind.

the inclusion of persons with disabilities in partner countries of German development cooperation? In the context of this evaluation, case studies will focus on bilateral German development cooperation in order to assess how programs were able to contribute, in concrete terms, to strengthening the inclusion of persons with disabilities. A criteria-based sampling procedure has resulted in five program case studies covering four different priority areas: democracy, civil society and public administration; social security; employment promotion / technical education. The case studies will be conducted in the following countries: Bangladesh, Guatemala, Indonesia, Malawi and Togo. They will cover programs of bilateral German development cooperation that are explicitly mentioned in the Action Plan within field of action 6.5 ("Inclusive design of development measures in a number of priority areas").

With the case studies, the evaluation team intends to gather evidence concerning the following questions<sup>123 124</sup>:

2.1 To what extent do those activities implemented by the respective program that focus on the inclusion of persons with disabilities respond to the requirements of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)?

- To what extent are the general principles<sup>125</sup> of the CRPD, i.e. article 3 of the PCRD, and respective human rights, e.g. article 24 for education, reflected in various processes related to these activities (conception, planning, implementation, monitoring and evaluation (M&E))?
- To what extent do these activities address duty bearers as well as right holders and enhance their respective capacities<sup>126</sup>?
- To what extent have persons with disabilities and/or Disabled Persons Organization (DPO) been in a position to participate in planning, implementation and M&E?
- How familiar are the partner organizations (political part-

ner, implementing partner(s))<sup>127</sup> with the CRPD?

- To what extent have human rights based-analyses, with a special emphasis on disability, been conducted during the program conception and planning phase?

2.2 How relevant are those activities, implemented by the respective program, focusing on the inclusion of persons with disabilities?

- How does the political partner assess the relevance of the program against the background of national policies for strengthening inclusion of persons with disabilities?
- How do representatives of DPO in the partner country, involved in program implementation, assess the relevance of the program for the inclusion of persons with disabilities?
- To what extent is the target group representative of people with disabilities<sup>128</sup>? If not, what are the reasons (inherent to the project or context-specific) for selecting a particular target group?

2.4 To what extent have persons with disabilities been included in measures implemented by bilateral programs of German development cooperation?

- To what extent have persons with disabilities benefitted from activities implemented by the respective program with regard to inclusion of persons with disabilities?
- How do persons with disabilities assess the usefulness of these activities in terms of strengthening their inclusion?

2.6 What are enhancing and hampering factors?

- What are key factors enhancing the inclusion of persons with disabilities?<sup>129</sup>
- What are key factors hampering the inclusion of persons with disabilities?

<sup>123</sup> The numbering of questions corresponds to the numbering of evaluation questions in the evaluation matrix.

<sup>124</sup> Die durch einen hellgrauen Hintergrund hervorgehobenen Fragen wurden auch im Rahmen der dokumentenbasierten Vorhabensanalysen bearbeitet und bildeten für diesen Teil der Evaluierung die Grundlage.

<sup>125</sup> The principles as set out in the CRPD are:

a. Respect for inherent dignity, individual autonomy including the freedom to make one's own choices, and independence of persons;  
b. Non-discrimination;  
c. Full and effective participation and inclusion in society;  
d. Respect for difference and acceptance of persons with disabilities as part of human diversity and humanity;  
e. Equality of opportunity;  
f. Accessibility;  
g. Equality between men and women;  
h. Respect for the evolving capacities of children with disabilities and respect for the right of children with disabilities to preserve their identities.

<sup>126</sup> Capacities of duty bearers: to promote, protect and ensure the full and equal enjoyment of all human rights and fundamental freedoms by all persons with disabilities (Art.1); capacities of right holders: to promote the realization of their own human rights (knowledge, awareness, resources, empowerment)

<sup>127</sup> The term 'partner organizations' always encompasses both categories of partner organizations mentioned in brackets.

<sup>128</sup> In terms of types of disability, age, gender, ethnicity, rural/urban-divide, and religion.

<sup>129</sup> Key factors might be related to political will/clout, financial resources, knowledge, cultural norms.

2.7 What are chances and risks of sustainability regarding those activities of the respective program that focus on the inclusion of persons with disabilities?

- What are indications that these activities can be sustained? To what extent have persons with disabilities and/or their DPO taken ownership of these activities?
- To what extent have sustainability risks been assessed and how have these risks been addressed by the program?

2.8 To what extent did the respective program contribute to improving the living conditions of right holders (persons with disabilities)?

- To what extent have the living conditions of right holders improved in terms of subjective indicators of wellbeing (own perception of increased empowerment, inclusion, mobility, autonomy; see principles of CRPD as a reference, allowing for an explorative account, open to unexpected responses)?
- To what extent have the living conditions of right holders improved in terms of objective indicators (dimensions of human development or poverty reduction, specified according to priority areas respectively sectors)?
- What does participation in program related activities mean for right holders (e.g. less isolation)?
- What was/is intended in terms of horizontal and vertical scaling up and what has been achieved?

### Preparation of the case study

Preparing the case studies encompasses the following tasks:

- Context analysis of disability in the partner country and mapping of relevant stakeholders, especially DPO? E.g. are there state/alternative ("shadow") ICRPD-reports available for the case study countries?
- Elaboration of particular case study designs, including specific question as well as tools and methods, including guidelines in relation to the application of tools and methods (inception report). This implies to consider and address possible barriers for persons with disabilities to participate, e.g. interpreters for people with hearing impairment.

- Elaboration of the calendar of the case study in close collaboration with the project teams in the case study countries.
- Logistical preparation of the case studies.
- Interviews (telephone or face to face) with respective country/project managers in GIZ / KfW
- Identification of possible claims made by stakeholders (in Germany and in case study countries) regarding the realization of the case study. It should be made transparent to stakeholders that after the debriefing workshop the respective evaluation teams will elaborate an internal working document (in German) which will feed into the case study synthesis document. This synthesis document will be part of the final evaluation report. The internal working documents on each individual program case study will not be part of the evaluation report.

### Process of the program case study (in-country visit)

#### 1. Startup workshop of the evaluation team

It is necessary to take sufficient time for the evaluation team to build themselves as a team (DEval- evaluators and national evaluators) and to reach a common understanding on how to conduct the case study. This includes methodological issues like 'how to conduct and document an interview?' or 'how to facilitate a focus group discussion'. It will need some time to agree on the itinerary of the case study especially if the team will split up temporarily during the data collection phase. Practical arrangements including logistical matters will also need to be addressed.

#### 2. Introductory meetings

There are a number of indispensable meetings to take place at an early stage of the in-country visit. In some cases, depending on the respective person/interviewee, the purpose of these meetings can be to meet formal requirements rather than being important with regard to data collection:

- Embassy: the responsible officer(s) for economic cooperation and development
- GIZ: the country director
- Head of political partner organization: depending on the size of the political partner organization participants in the start-up workshop will probably not include leaders from the top.

### 3. Startup Workshop

In this workshop the members of the program team (GIZ + partner organizations) should participate; if possible, other stakeholders involved in the implementation of the program should be included, e.g. representatives of DPO already collaborating with the program. The minimal agenda for this start-up workshop should be as follows:

- **Why are we here to conduct a case study?** It is important to appropriately set the stage for the case study through explaining its rationale and how it serves the overall purpose of the evaluation. It should be clearly outlined what the case study can provide in terms of benefits for the program and its specific stakeholder groups, i.e. which expectations might or might not be met.
- **How does program staff see their work?** The program team should be given the opportunity to present its approach and its activities related to disability inclusion. This gives important indications on their understanding of disability inclusion and on how it should be incorporated into program implementation.
- **What are practical arrangements for the realization of the case study, including debriefing?** The itinerary of the case study should be finalized. Possibly, arrangements need to be made on how to get in touch with different stakeholders during the implementation of the case study. Ideally, arrangements for contacting stakeholders, i.e. duty bearers and right holders, have been made prior to the in-country visit. The debriefing workshop should be scheduled and a tentative program as well as a list of participants should be agreed on.

If possible, the startup workshop should already provide an opportunity to address some general questions with regard to the program context. Questions could be:

- What is your understanding of disability inclusion?
- What is your understanding of disabilities (in the country context)?

### 5. Data gathering with collaborators in partner organizations and selected DPO

This step will provide an opportunity to get a deeper understanding on how the partner organizations, with support from the program, are implementing, as duty bearers, their inclusion

approach and their activities for strengthening inclusion. Data collection will focus on the responsible staff members, depending on the particular structure and set up of the partner organizations. Different methods can be applied at this stage, like interviews, workshops and focus group discussions.

At the same time DPO should be contacted with a preference being given to those being already collaborating partners of the program. It is useful to rely on the national evaluator's assessment of the DPO landscape for possibly getting in touch with other DPO. Preference should also be given to meeting DPO individually rather than bringing them together in a workshop.

This step will also serve to analyze monitoring data provided by the program team. It is assumed that the program will not be in a position to present disaggregated data. Possibly, the program team will provide additional documents which need to be analyzed.

### 5. Data gathering with right holders (in the capital or in the field (districts))

This step will be at the center of the case study. It will provide opportunities for getting the right holders' perspective on and assessment of the usefulness of the program activities in terms of strengthening disability inclusion. Depending on the particular set up within a case study there will be considerable variations depending on the groups of persons with disabilities involved. This will also relate to the role of DPO, i.e. to what extent DPO are representing specific groups of persons with disabilities or possibly, as a federation, all different groups of persons with disabilities. Depending on the particular activities of the program, data collection will take place in urban or in rural areas in order to include also hard to reach right holders. While meeting right holders at different levels it is important to talk to the corresponding duty bearers, e.g. responsible staff for a cash transfer program at district level.

A repertoire of methods is at the disposal of the evaluation teams at this stage, like individual interviews, workshops/ focus group discussions, participant observation (see toolbox in the annex). The appropriate methods need to be selected according to the particular features of the right holders in a particular setting. However, different methods should be made use of allowing for triangulation. The utilization of methods

should also be properly sequenced. For this phase, a preference is given to searching for exploratory depth rather than representativity.

Bearing in mind the HRBA (Human Rights Based Approach) orientation of this evaluation, it is crucial to continuously consider its concrete implications for the data gathering process, e.g. the barriers and accessibility requirements which need to be addressed in relation to the application of certain methods (see UNEG (2011) "Integration Human Rights and Gender Equality in Evaluation – Towards UNEG Guidelines"). This requires sustained monitoring and process reflection efforts within each evaluation team.

#### *6. Assessment within the evaluation team*

The evaluation team will need a day for compiling and interpreting the data that have been gathered. This should lead to drawing conclusions with regard to the evidence of disability inclusion being strengthened as a result of the implementation of the program's activities. This will allow for elaborating the input for the validation and debriefing workshop.

#### *7. Validation and debriefing*

At the final stage of the case study, preliminary results are presented to the project team, including staff of partner organizatione, GIZ staff and representatives of DPO. The power point presentation should be done in a way that the workshop will provide an opportunity for validation of these preliminary results as well as the conclusions being presented. The evaluation teams should refrain from formulating recommendations. This is because the case study is not an evaluation of the program as a whole but specifically of the activities of the program that focus on the inclusion of persons with disabilities within the program as part of the evaluation of the action plan. If necessary, informal recommendations based on the impressions collected by evaluators might be communicated orally during the discussion. If – during the debriefing workshop – corrections or additions to the power point presentation appear to be necessary, the evaluation team will integrate them and subsequently circulate the final corrected version of the power point presentation among the program team members.

For the validation and debriefing workshop it is realistic to plan for half a day. Ideally, it will take longer especially if the context allows for involving a broader range of DPO at this stage. This has to be coordinated closely with program management in order to assess if a wider involvement of DPO is considered as being useful and unproblematic in the particular context.

An outlook should be given on the further process of data analysis and report writing. It should be made transparent to the participants of the debriefing workshop that the respective evaluation teams will elaborate the case study report as an internal working document (in German) which will feed into the case study synthesis document (in German). There will be no feedback loop with the respective program-teams regarding the draft case study report as this report is only for internal use within the evaluation team. It needs to be stressed that the case study report focuses on disability inclusion with regard to the specific program having been selected for the case study. There will be a case study synthesis document to be part of the final overall evaluation report, the draft version of which will be circulated among reference group members for comments.

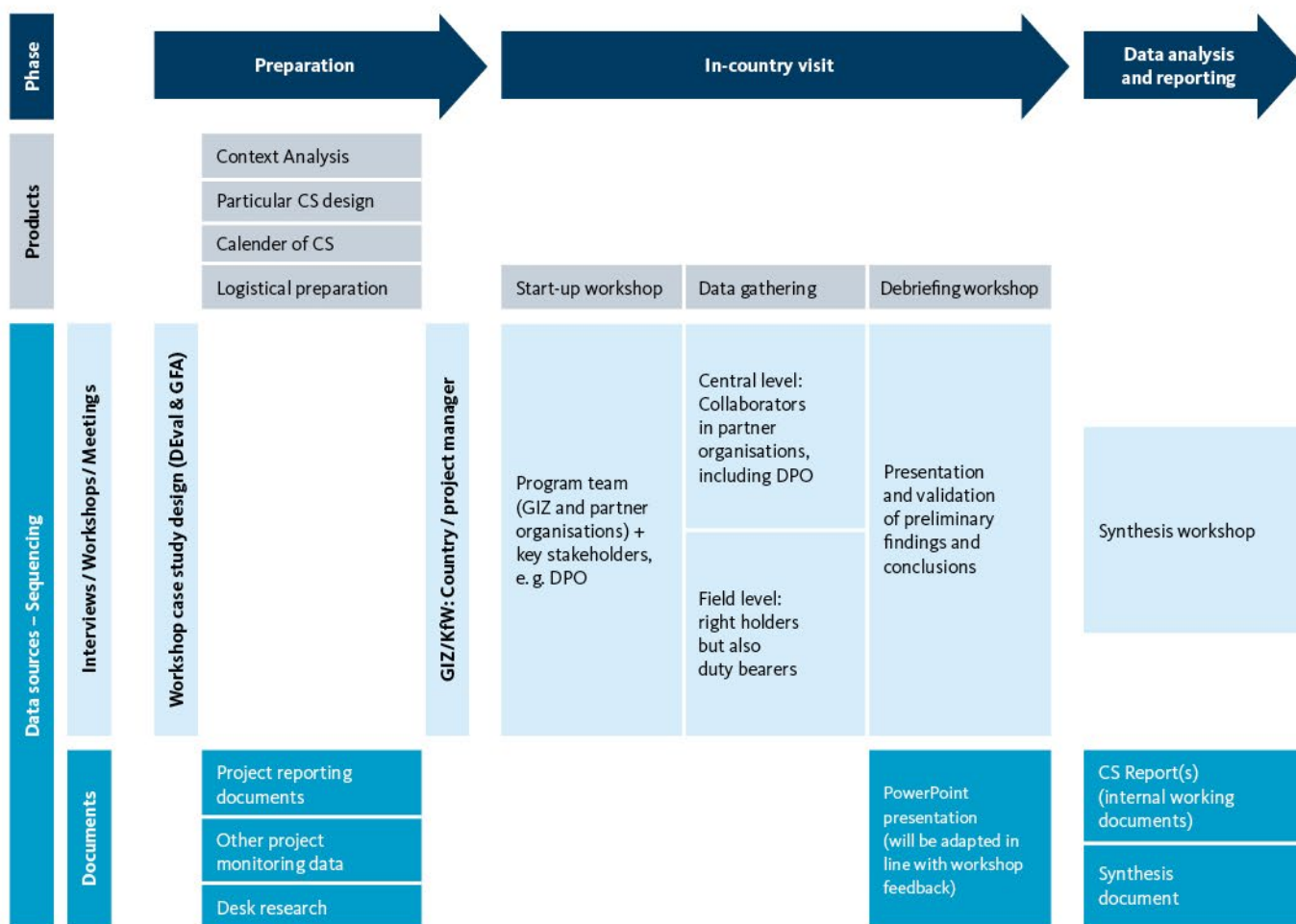
## Toolbox for case studies

Method	Description	Purpose	Comments	Application
<b>Focus Group Discussion</b>	<p>A focus group discussion (FGD) is an appropriate way to gather people from similar backgrounds or experiences to discuss specific topics. The group of participants is guided by a moderator (or group facilitator) who introduces topics and questions for discussion and supports the group to express and exchange their view points.</p> <p>FGD could be conducted with:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Right holders</b></li> <li>• <b>Staff of partner organizations</b></li> <li>• <b>Staff of DPO or members of different DPO</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Searching for evidence with regard to evaluation questions 2.1, 2.2, 2.6. – 2.8</li> <li>• Setting the stage for conducting semi structured interviews</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Check on barriers related to participants in FGD required to come to the FGD location</li> <li>• Define criteria for composition of FGD: homogeneity vs. heterogeneity</li> </ul>	Binding
<b>Workshop</b>	<p>Workshops can be directed at greater and more diverse audiences than FGDs. Workshops require a more structured outline and concept than FGD. The role of the moderator consists in assuring that all participants are enabled and empowered to participate by choosing appropriate and flexibly adapting tools and by intervening accordingly to guide discussions.</p> <p>Workshops could be conducted with:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Right holders</b></li> <li>• <b>Project Staff</b></li> <li>• <b>Staff of partner organizations</b></li> <li>• <b>Staff of DPO or members of different DPO</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finding answers to specific questions</li> <li>• Validating information</li> <li>• Workshops can include explorative elements but less so than FGDs</li> </ul>		Opportunity driven
<b>Semi-structured interviews</b>	<p>A semi-structured interview (SSI) is a qualitative method of inquiry combining a set of pre-determined, open questions (questions that trigger discussion and reflection) with the opportunity for the interviewer to explore particular topics or responses further.</p> <p>SSI could be conducted with</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Right holders</b></li> <li>• <b>Duty bearers</b></li> <li>• <b>Staff of partner organizations</b></li> <li>• <b>Staff of DPO or members of different DPO</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Searching for evidence with regard to evaluation questions 2.1, 2.2, 2.6. – 2.8</li> <li>• In-depth follow up to FGD</li> <li>• Exploring the subjective perspective</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define criteria for systematic selection of interviewees</li> <li>• Check on the right balance in elaborating guidelines for SSI</li> </ul>	Binding
<b>Interviews with key informants (resource persons)</b>	<p>They are qualitative, in-depth interviews of people selected for their first-hand knowledge about a topic of interest. The interviews are loosely structured, relying on a list of issues to be discussed. Key informant interviews resemble a conversation among acquaintances allowing a free flow of ideas and information.</p> <p>Key informants could be interviewed on different levels. National evaluators should support identification of key informants.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Searching for evidence with regard to evaluation questions 2.6. – 2.8</li> <li>• Getting an informed critical outside perspective</li> </ul>	Related to particular topics and settings within each case study the potential of involving key informants need to be defined.	Opportunity driven
<b>Participant observation</b>	<p>In participant observation the observer participates in ongoing activities and records observations. Participant observation extends beyond naturalistic observation because the observer is a „player“ in the action. The technique is used in many studies in Anthropology and Sociology. The researcher actually may take on the role being studied.</p>	Providing additional evidence compared to FGD and SSI (triangulation!)	Participant observation is also an ongoing activity that is conducted more or less intuitively.	Binding



Method	Description	Purpose	Comments	Application
<b>Analysis of secondary data</b>	Possible sources: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Monitoring data of the program</b></li> <li>• <b>Other secondary data available, e. g. surveys conducted by DPO or by government agencies mandated for dealing with inclusion issues</b></li> <li>• <b>Data provided by statistical offices in partner countries</b></li> <li>• <b>CRPD reporting of partner countries</b></li> </ul>	Providing additional evidence with regard to evaluation questions 2.1 and 2.2		Binding
<b>Participatory Statistics</b>	Participatory statistics open up opportunities for local people to generate their own numbers. The statistics that result are useful for themselves and can possibly influence decision making on higher levels. Since the early 1990s quite some experience has been gained in generating statistics using participatory methods. Development practitioners are supporting and facilitating participatory statistics from community-level planning right up to sector and national-level policy processes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generating quantitative data on a limited scale through participation of right holders</li> <li>• Generating participatory statistics could be combined with FGD</li> </ul>	Related to particular topics and settings within each case study the potential of using participatory statistics needs to be defined.	Opportunity driven

## Case Study: Process Overview



## 6

## Analyseraster für dokumentenbasierte Vorhabensanalyse

## Beispielhaftes Raster für dokumentenbasierte Vorhabensanalyse (teilweise mit Interviews)

Verortung VN-BRK	Bespielhafte Bewertungskriterien auf Basis der VN-BRK
Artikel 24 → Bildung	Das Vorhaben leistet einen Beitrag zur Förderung des Zugangs von Menschen mit Behinderungen zum allgemeinen Bildungssystem.
Artikel 25 → Gesundheit	Das Vorhaben leistet einen Beitrag zur Förderung des Zugangs von Menschen mit Behinderungen zum öffentlichen Gesundheitssystem.
Artikel 27 → Arbeit und Beschäftigung	Das Vorhaben leistet einen Beitrag zur Förderung des Zugangs von Menschen mit Behinderungen zu Arbeit und Beschäftigung.
Artikel 28 → Angemessener Lebensstandard und Schutz	Das Vorhaben leistet einen Beitrag zur Förderung des Zugangs von Menschen mit Behinderungen zu sozialen Sicherungssystemen und verbessert dadurch ihre Lebensbedingungen.
Artikel 4 (3) → Allgemeine Verpflichtungen	Förderung der Einbeziehung und Konsultation von Selbstvertretungsorganisationen (SVO) von Menschen mit Behinderungen in Entscheidungen, die sie betreffen.
Artikel 8 → Bewusstseinsbildung	Das Vorhaben trägt zur Sensibilisierung relevanter Akteurinnen und Akteure (z. B. Autoritäten auf verschiedenen Ebenen, Gesundheitspersonal, Lehrerinnen und Lehrer, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, etc.) hinsichtlich der Rechte von Menschen mit Behinderungen bei. Diese Sensibilisierung basiert auf dem menschenrechtlichen Modell von Behinderung („Rechte“ anstatt „Bedürfnisse“) und auf den Vorgaben der VN-BRK.
Artikel 31 → Statistik und Datensammlung	Das Vorhaben trägt zur Erhebung disaggregierter Daten bei, etwa zu Barrieren im Bildungsbereich, auf dem Arbeitsmarkt, in der Sozialversicherung und in der Gesundheitsversorgung oder zu bestehenden Lücken in der Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Kapazitäten zur Gewinnung behinderungsspezifischer Daten werden aufgebaut, z. B. bei SVO oder Statistikämtern.
Artikel 32 → Internationale Zusammenarbeit	Es gibt ein Behinderungsmainstreaming über alle Komponenten hinweg (z. B. disaggregierte Indikatoren, Einbeziehung von SVO, Fokus auf Zugänglichkeit, etc.). Die Maßnahmen des Vorhabens beziehen Menschen mit Behinderungen ein und sind für diese zugänglich.

## 7

## Der Aktionsplan vor dem Hintergrund der Erfahrungen anderer bilateraler Geber

Die internationalen Erfahrungen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen bilden einen wichtigen Referenzpunkt, wenn es darum geht, den Aktionsplan als Strategie und als ein Instrument zur Umsetzung der VN-BRK einzuordnen. Trotz des nach wie vor geringen Systematisierungsgrades des Themas in der internationalen Zusammenarbeit (Weigt, 2015) kann festgestellt werden, dass bereits 2010 ein Großteil der Geber das Thema Behinderung in strategischen Vorgaben, zumindest aber in einzelnen Projekten, berücksichtigte (Lord et al., 2010). Laut einer Abfrage des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen sahen sie sich aber nach wie vor mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert. Diese bestanden unter anderem in der weiterhin starken Fokussierung auf spezifische Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen im Gegensatz zu einem Mainstreaming über alle Maßnahmen hinweg, in Inkonsistenzen der internationalen Zusammenarbeit mit den Vorgaben der VN-BRK (z. B. bezüglich der Einbeziehung von SVO und der Förderung nicht-inkluisiver Bildungsprogramme) und in einer unzureichenden Berücksichtigung der Diversität von Menschen mit Behinderungen (UN, 2010). Übergreifend lässt sich sagen, dass diesen Herausforderungen in keiner der hier untersuchten Strategien systematisch begegnet wird, auch wenn sich einzelne Bezüge herstellen lassen.

Im Hinblick auf Fokus, Umfang und Verbindlichkeit sind die strategischen Vorgaben verschiedener Geber zur Inklusion in der EZ nur bedingt vergleichbar. Der Aktionsplan wurde daher mit drei Strategien verglichen, für die dies noch am ehesten zutrifft: das Sida-Arbeitsprogramm „Human Rights for Persons with Disabilities“ (Sida, 2009), die DFAT-Strategie „Development for All 2015–2020“ (DFID, 2015) und die DFID-Rahmenbestimmung „Disability Framework – One Year On Leaving No One behind“ (DFID, 2015). Vereinzelt werden auch Bezüge zum Strategiepapier „USAID Disability Policy Paper“ hergestellt (USAID, 1997). Bereits an den unterschiedlichen Bezeichnungen der Strategiepapiere lässt sich ablesen, dass eine Vergleichbarkeit schwierig erscheint. Eingeschränkt wird sie

weiterhin durch die Tatsache, dass DFAT und DFID in ihren Strategien von im Gegensatz zum Aktionsplan jeweils bereits auf einer Vorgängerstrategie aufbauen konnten. Da beide Strategien aus dem Jahre 2015 stammen, konnten sie insgesamt auch auf einen größeren (auch internationalen) Erfahrungsschatz zurückgreifen. Das GIZ-Sektorvorhaben Inklusion ist mit beiden Gebern beispielsweise auf der Arbeitsebene verbunden (GIZ, 2015e).

Im Kontext der Evaluierung konnte festgestellt werden, dass der BMZ-Aktionsplan sowohl Charakteristika politischer Strategien als auch solche eines Maßnahmenplans aufweist. Er ist daher zwischen den Strategien von DFAT und DFID einerseits und dem Arbeitsplan von Sida andererseits zu verorten. Anders als der Aktionsplan zählen DFAT und DFID in ihren Dokumenten kaum explizit ausformulierte einzelne Maßnahmen oder Vorhaben auf, sondern vielmehr Arbeitsbereiche. Durch eine klarere Darstellung der Zusammenhänge zwischen den Arbeitsbereichen bzw. Unterzielen und der übergeordneten Zielsetzung im Sinne einer kohärenteren Wirkungslogik entsprechen sie auch eher dem Charakter politischer Strategien. Der Arbeitsplan von Sida hingegen formuliert klare Maßnahmen für seine Laufzeit, die sowohl mit Indikatoren und zeitlichen Fristen als auch mit spezifischen Verantwortlichkeiten hinterlegt sind. Ähnlich wie im Aktionsplan sind die Maßnahmen strategischen Zielen untergeordnet<sup>130</sup>, zu denen sie jeweils beitragen sollen. Allerdings benennt Sida Zeithorizonte für die Umsetzung, Indikatoren und operative Verantwortlichkeiten klarer als der BMZ-Aktionsplan. Verantwortlichkeiten verteilen sich zudem über verschiedene Akteursgruppen<sup>131</sup>, was ebenfalls eine Besonderheit darstellt.

In seiner Formulierung zeichnet sich der Aktionsplan, ähnlich wie die Strategien von Sida und DFID, durch eine normativ geprägte Menschenrechtsorientierung aus und bezieht sich explizit auf die VN-BRK, insbesondere auf Artikel 32. Sida stellt die menschenrechtliche Argumentationsweise in den Vordergrund, was bereits im Titel „Human Rights for Persons with Disabilities“ deutlich wird (Sida, 2009). Weder Sida noch der Aktionsplan beziehen sich jedoch in ihren konkreten Maßnahmen auf die VN-BRK, sondern nur in den übergreifenden,

<sup>130</sup> Aus dem Arbeitsplan von Sida: „The overall aim of the plan is for the human rights of women, men, girls and boys with disabilities to be respected and for there to be better opportunities and scope for improving their living conditions in the countries where Sweden carries out development cooperation. Subgoal 1 is for human rights and conditions for women, men and children with disabilities to be included and taken into consideration in Sida's various work and decision processes (analysis, cooperation strategies, programmes and dialogue) to a greater extent. Subgoal 2 is to increase understanding and knowledge on the part of Sida's personnel and some strategic implementers: a) for the human rights situation and living conditions of women, men and children with disabilities and, b) of how these rights and conditions affect Sida's work in improving the living conditions of poor people.“ (Sida, 2009, S.10)

<sup>131</sup> Betrachtet man das jetzige Sida-Organigramm, so finden alle acht Abteilungen im Arbeitsplan Erwähnung: HR and Communication, Management Support, Operational Support, Partnerships and Innovations and International Organisations and Policy Support. Die drei Regionalabteilungen werden vermittelt über die Länderteams genannt.

einleitenden Kapiteln. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund der oben angeführten Herausforderung, nämlich der Inkonsistenzen der internationalen Zusammenarbeit mit den Vorgaben der VN-BRK, bezeichnend. DFID orientiert sich am übergreifenden Prinzip der SDGs – „leave no one behind“ –, was ebenfalls stärker einer menschenrechtszentrierten Argumentation entspricht. So heißt es in der Vision der Strategie:

„Our vision is a world where no one is left behind. [...] A world where people with disabilities have a voice, choice and control over the decisions that affect them. Where they participate in and benefit equitably from everyday life, everywhere.“ (DFID, 2015, S. 3)

Alle drei Strategien unterscheiden sich in dieser Grundausrichtung von der DFAT-Strategie, die zwar ebenfalls die Rechte von Menschen mit Behinderungen betont, zusätzlich aber stärker instrumentell argumentiert, indem sie den Mehrwert der Inklusion zum Erreichen anderer entwicklungspolitischer Ziele herausstellt. Dies verdeutlicht das folgende Beispiel:

„Disability-inclusive development promotes effective development by recognising that, like all members of a population, people with disabilities are both beneficiaries and agents of development. An inclusive approach seeks to identify and address barriers that prevent people with disabilities from participating in and benefiting from development. The explicit inclusion of people with disabilities as active participants in development processes leads to broader benefits for families and communities, reduces the impacts of poverty, and positively contributes to a country's economic growth.“ (DFAT, 2015, S. 7)

Instrumentelle Argumentationsweisen bergen das Risiko, dass vor der Verwirklichung der Umsetzung von Menschenrechten, wie der Rechte von Menschen mit Behinderungen, zunächst die Beweislast steht, dass auch ein Mehrwert für die Umsetzung anderer entwicklungspolitischer Ziele besteht. Gibt es diesen nicht oder stehen menschenrechtliche Ziele in Konkurrenz zu anderen entwicklungspolitischen Zielen, besteht die Gefahr, dass sie hinter der Verwirklichung anderer Ziele zurückstecken müssen (Wagner, 2017). Andererseits wurde auch im Zuge dieser Evaluierung vereinzelt auf den strategischen Nutzen effizienzgeleiteter Argumente hingewiesen, wie er z. B. auch von Organisationen wie der CBM anerkannt wird (CBM,

2016). Auch in der VN-BRK finden sich schließlich Elemente, die auf solchen effizienzorientierten Argumenten aufbauen, wie das folgende Beispiel zeigt:

„... in Anerkennung des wertvollen Beitrags, den Menschen mit Behinderungen zum allgemeinen Wohl und zur Vielfalt ihrer Gemeinschaften leisten und leisten können, und in der Erkenntnis, dass die Förderung des vollen Genusses der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch Menschen mit Behinderungen sowie ihrer uneingeschränkten Teilhabe ihr Zugehörigkeitsgefühl verstärken und zu erheblichen Fortschritten in der menschlichen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung der Gesellschaft und bei der Beseitigung der Armut führen wird, ...“  
(VN-BRK, Präambel, Buchstabe m)

Ein weiterer übergreifender Aspekt ist der Bezug der einzelnen Strategien zum sogenannten *Twin Track Approach*, der sich inzwischen als wirksamer Ansatz für eine effektive Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in der EZ etabliert hat. Dementsprechend wird er in der älteren Strategie von USAID noch nicht angeführt. Sie betont zwar die Relevanz eines Mainstreamings von Behinderung, thematisiert den zweiten „Track“ der spezifischen Maßnahmen hingegen nicht. Die neueren Strategien von DFAT und DFID wie auch der Aktionsplan bauen jedoch auf diesem Ansatz auf. Von den hier im Zentrum stehenden Strategien von DFAT, DFID und Sida erwähnt lediglich Sida den *Twin Track Approach* nicht. Im BMZ-Aktionsplan wird darüber hinaus der Bereich des Politikdialogs in einem eigenen Handlungsfeld thematisiert. In dieser Evaluierung wird dies als drittes Gleis eines *Triple Track Approach* konzeptualisiert – ein Konzept, das sich auch in der finnischen EZ findet, dort allerdings spezifischer im Bildungssektor (Nielson, 2015). Ähnlich ausgeprägte Bezüge zum bi- und multilateralen Politikdialog der untersuchten Strategien finden sich im Arbeitsplan von Sida. So stellt die Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in Kooperationsstrategien mit Partnerländern ebenso eine eigene Maßnahme dar wie das Einbringen des Themas in den Dialog mit multilateralen Akteuren (Sida, 2009).

In Bezug auf übergreifende Themen und Sektoren setzen alle Strategien unterschiedliche Schwerpunkte. Generell ist festzustellen, dass DFAT und DFID diese Prioritäten bereits wesentlich klarer darstellen und explizit machen. Das BMZ konzen-

triert sich zwar im Aktionsplan auf fünf Schwerpunktsektoren (s. Kapitel 1.2), nennt diese allerdings nicht explizit. Vielmehr ergeben sie sich aus den im Aktionsplan genannten Vorhaben. In der DFAT-Strategie werden vier Bereiche genannt: die Unterstützung von Regierungen bei der Umsetzung der VN-BRK, Infrastruktur und Wasser-, Sanitär- und Hygieneversorgung (WASH), inklusive Bildung sowie der Aufbau von Resilienz einschließlich humanitärer Hilfe, Katastrophenmanagement und sozialer Sicherung. DFID führt 12 „Politikfelder“ an<sup>132</sup> und legt den Fokus zusätzlich auf drei übergreifende Themen: (1) wirtschaftliches Empowerment, (2) mentale Gesundheit, intellektuelle und psychosoziale Beeinträchtigungen und (3) Überwindung der Stigmatisierung und Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen. Im Gegensatz zum Aktionsplan definieren diese beiden Strategien also bereits klarer ihre strategischen Prioritäten. Wie bereits erwähnt, hat der Arbeitsplan von Sida einen etwas anderen Stellenwert, da er klar auf der Seite von Maßnahmenplänen zu verorten ist. Dementsprechend ist hier der Konkretisierungsgrad am höchsten. Insbesondere das Unterziel 2 des Arbeitsplans deutet ebenfalls auf eine starke Priorisierung hin.

Gemeinsam ist allen vier Strategien, dass sie die Partizipation von Menschen mit Behinderungen und ihrer Selbstvertretungsorganisationen als aktive Stakeholder im Entwicklungsprozess herausstellen. Im Aktionsplan und in den Strategien von DFID und DFAT wird auch die Forderung der Behindertenrechtsbewegung „Nothing about us without us!“ zitiert. Für DFAT ist die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und ihren SVO darüber hinaus ein Kriterium für Programmevaluierungen. Die Partizipation von Menschen mit Behinderungen spielt auch über diese vier Strategien hinaus eine wichtige Rolle. So nennt bereits USAID als erstes seiner vier „Operational Procedures“ die Konsultation von Menschen mit Behinderungen bzw. Personen, die Menschen mit Behinderungen vertreten (USAID, 1997).

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist der Bereich der Statistik und Datensammlung zur Situation der Rechte von Menschen mit Behinderungen, dem die VN-BRK einen eigenen Artikel widmet (Artikel 31). Zwar sind der Forschung zu Behinderung im BMZ-Aktionsplan einzelne sehr konkrete, in ihrem Umfang allerdings beschränkte Maßnahmen gewidmet; anders als bei

anderen Strategien (DFID und DFAT) bildet die Erhebung von Daten jedoch keinen übergreifenden Bereich.

Vor dem Hintergrund der oben angesprochenen Tatsache, dass die Diversität von Menschen mit Behinderungen (Herausforderung 3) nur mangelhaft berücksichtigt wird, und mit Blick auf Artikel 6 und 7 (zu Frauen und Kindern mit Behinderungen) ist auch der unterschiedliche Grad der Thematisierung von Intersektionalitätsaspekten relevant. Im Bereich der Datenerhebung werden bei DFAT insbesondere auch intersektionelle Bezüge zwischen Gender und Behinderung berücksichtigt, indem Datendisaggregation sowohl nach Geschlecht als auch nach Behinderung gefordert wird. Generell sind Wechselwirkungen zwischen Gender und Behinderung in den Strategien von DFID und DFAT an prominenter Stelle erwähnt, während im BMZ-Aktionsplan „Gender“ gar nicht und „Frauen und Mädchen mit Behinderungen“ nur in den einleitenden Kapiteln erwähnt werden. Ein Sonderfall ist das Arbeitsprogramm von Sida, das bereits in seinem übergreifenden Ziel die Diversität von Menschen mit Behinderungen, basierend auf weiteren Identitätsdimensionen wie Alter und Geschlecht, abbildet: „The overall aim of the plan is for the human rights of women, men, girls and boys with disabilities to be respected and for there to be better opportunities and scope for improving their living conditions in the countries where Sweden carries out development cooperation“ (Sida, 2009, S. 10).

Beim Vergleich mit den beiden anderen Strategien zeigt sich eine Besonderheit des BMZ-Aktionsplans im strategischen Ziel 1, das sich mit der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in Deutschland befasst. Zum einen werden sie als Teil der Mitarbeitenden des BMZ angesprochen, zum Teil aber auch als interessierte Öffentlichkeit bzw. potenzielle Teilnehmende von Nachwuchsförderungs- und Freiwilligenprogrammen. Mögliche Wechselwirkungen zwischen einer inklusiven Personalpolitik und der Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in Vorhaben der deutschen EZ werden jedoch auch im Aktionsplan nicht thematisiert. An die eigenen Mitarbeitenden mit Behinderungen richtet sich darüber hinaus nur die Strategie von DFID. Dabei betont das Ministerium, dass Mitarbeitende mit Behinderungen nicht die eigentliche Zielgruppe der Strategie bilden, verweist aber auf weiterführende personalpolitische Konzepte und Ziele<sup>133</sup> und hebt die Vorbildrolle hervor,

<sup>132</sup> Angesprochene „Politikfelder“ der DFID-Strategie sind: 1. Bildung, 2. Behinderungsspezifische Daten, 3. Humanitäre Hilfe, 4. Soziale Sicherung, 5. WASH, 6. Klimawandel und Umwelt, 7. Infrastruktur, 8. Gewalt gegen Frauen und Mädchen, 9. Gesundheit, 10. Forschung und Evidenzgewinnung, 11. Frauen und Mädchen, 12. DFID Staff mit Behinderungen (inkl. Prinzip angemessener Vorkehrungen).

<sup>133</sup> Diese Ziele sind die Erhöhung des Anteils von Mitarbeitenden mit Behinderungen, ein Fokus auf den Bereich der mentalen Gesundheit und entsprechenden Stigmatisierungen am Arbeitsplatz und die Einführung eines neuen Services bezüglich angemessener Vorkehrungen (DFID, 2015, S. 12).



die es gegenüber Partnern potenziell einnehmen könnte. DFAT verfügt über eine eigene Strategien zur Inklusion innerhalb der Organisation: die „Disability Action Strategy 2017–2020“ (DFAT, 2016). Im Arbeitsprogramm von Sida wird die Inklusion von Menschen mit Behinderungen als Mitarbeitende der eigenen Organisation ebenfalls nicht thematisiert. Auch die an der Entwicklungszusammenarbeit interessierte nationale Öffentlichkeit, der die barrierefreien Publikationen und Veranstaltungen des BMZ zugute kommen sollen, wird in keiner der anderen Strategien erwähnt.

Ein zentrales Ergebnis der vorliegenden Evaluierung ist die mangelnde Ausstattung der einzelnen Maßnahmen des Aktionsplans mit Ressourcen und die geringe personelle Ausstattung für die Steuerung der Umsetzung. Bezüglich der finanziellen Ressourcen ist der Aktionsplan mit den drei anderen Strategien vergleichbar, da sie das Thema ebenfalls nicht aufgreifen.<sup>134</sup> Was die Personalressourcen angeht, werden zumindest DFID und Sida konkreter als der Aktionsplan und verteilen die Verantwortung für das Inklusionsmainstreaming breiter in ihren jeweiligen Strukturen. In der DFID-Strategie wird dies unter dem Unterpunkt „Organisational Capacity“ erläutert. Insgesamt sollen demnach 15 interne Behinderungsexpertinnen und -experten und ein Inklusionsteam (dies ist am ehesten mit dem Sektorvorhaben Inklusion vergleichbar) eingesetzt werden. Zudem soll ein „Director level managerial champion“ eingesetzt werden. Sida verknüpft die einzelnen Maßnahmen des Arbeitsprogramms mit Verantwortlichkeiten und konkretisiert auf diese Weise die für Inklusion aufzubringenden Personalressourcen.

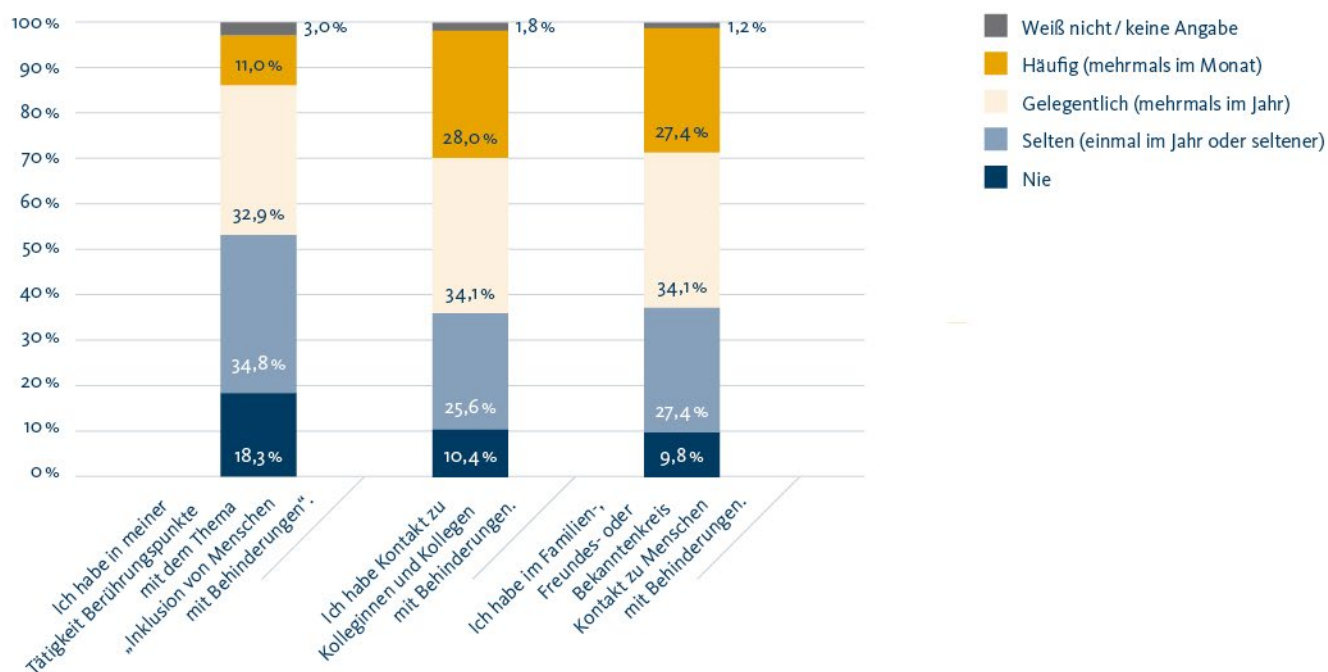
Abschließend ist zu sagen, dass der Aktionsplan in seiner Formulierung Gemeinsamkeiten mit anderen Strategien aufweist. Dies betrifft insbesondere den Bezug zum *Twin Track Approach*, den Stellenwert der Partizipation von Menschen mit Behinderungen und die menschenrechtliche Ausrichtung. Allerdings bewirken der geringe Systematisierungsgrad und die unklare Stellung zwischen politischer Strategie und Maßnahmenplan, dass strategische Priorisierungen unkonkret und die Zusammenhänge zwischen Maßnahmen, Unterzielen und übergreifenden Zielen weniger konkret bleiben als bei anderen Strategien. Der Aktionsplan bleibt zudem mit Blick auf Statistik und Datensammlung unkonkret und weist wenig intersektionelle Bezüge – einschließlich zu mehrdimensionaler Diskriminierung und Ungleichheit – auf. Hier bleibt er hinter den Strategien anderer Geber zurück. Positiv hervorzuheben ist, dass der Aktionsplan im Gegensatz zu den anderen Strategien Verpflichtungen des BMZ als primärer Pflichtenträger gegenüber Mitarbeitenden mit Behinderungen durch ein eigenes strategisches Ziel stärker in den Vordergrund stellt. Darüber hinaus gibt die Tatsache, dass dem Politikdialog im Sinne eines dreigleisigen Ansatzes ein eigenes Handlungsfeld gewidmet wird, diesem Bereich ein größeres Gewicht als in den Strategien anderer Geber. Grundsätzlich muss mitbedacht werden, dass die Strategien von DFAT und DFID im Gegensatz zum Aktionsplan von Vorgängerstrategien und Lernerfahrungen profitieren konnten und dass das Arbeitsprogramm von Sida nur bedingt mit dem Aktionsplan vergleichbar ist, da es zusätzlich zu seiner Funktion als Maßnahmenplan nicht die Funktion einer politischen Strategie erfüllen sollte.

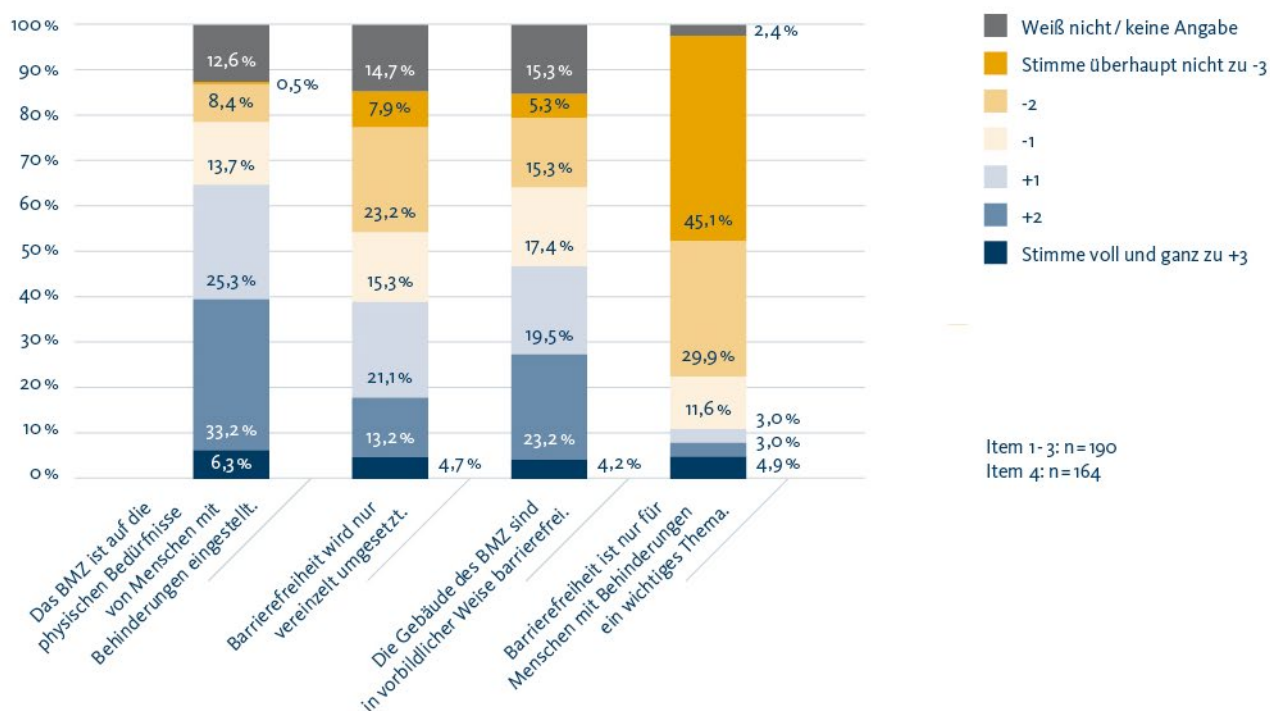
<sup>134</sup>Eine Ausnahme ist bei DFAT der Verweis auf die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor mit dem Zweck, Ressourcen zu mobilisieren (DFAT, 2015, S. 14).

## 8

## Ergebnisse der Onlinebefragung unter Mitarbeitenden im BMZ (weitere Ergebnisse)

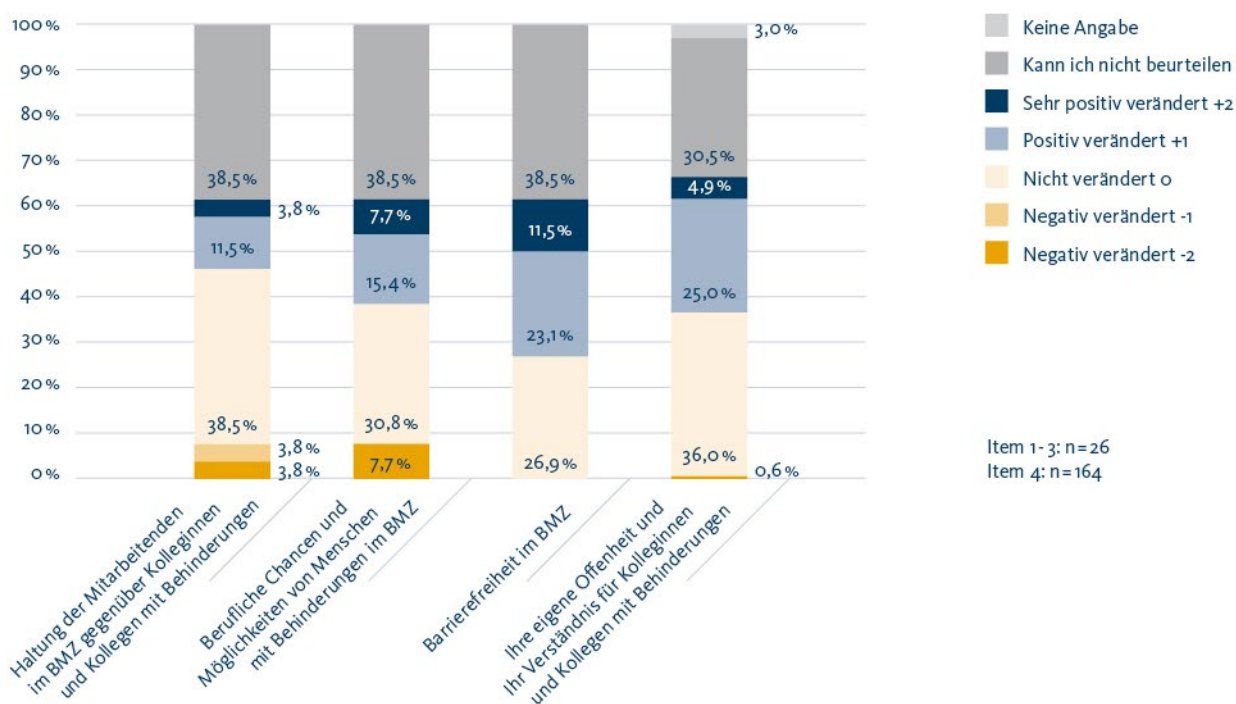
## Kontakt von Mitarbeitenden ohne Behinderungen zu Menschen mit Behinderungen oder zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen



Zustimmung zu Aussagen zur Barrierefreiheit des BMZ<sup>135</sup>

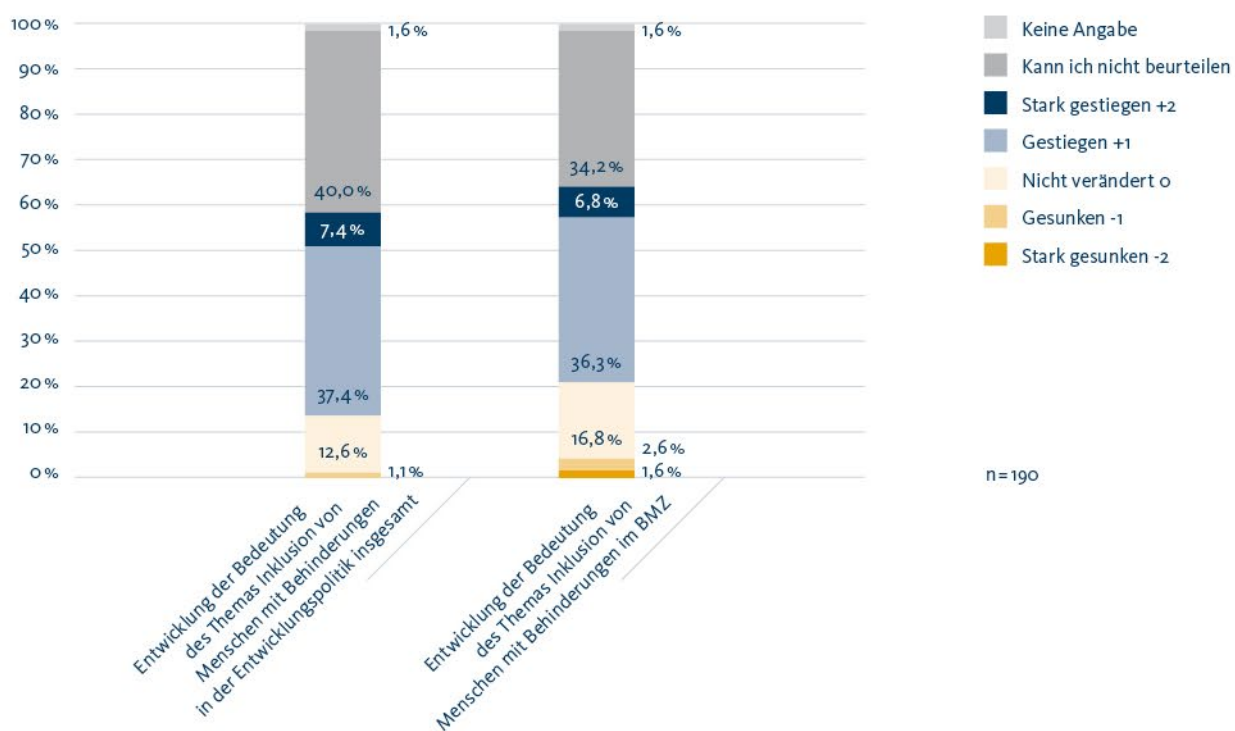
<sup>135</sup> Die Aussage „Barrierefreiheit ist nur für Menschen mit Behinderungen ein wichtiges Thema“ wurde ausschließlich Mitarbeitenden ohne Behinderungen vorgelegt, während die anderen Aussagen allen Mitarbeitenden vorgelegt wurden.

### Wahrnehmung von Veränderungen der Situation von Menschen mit Behinderungen im BMZ seit 2013<sup>136</sup>

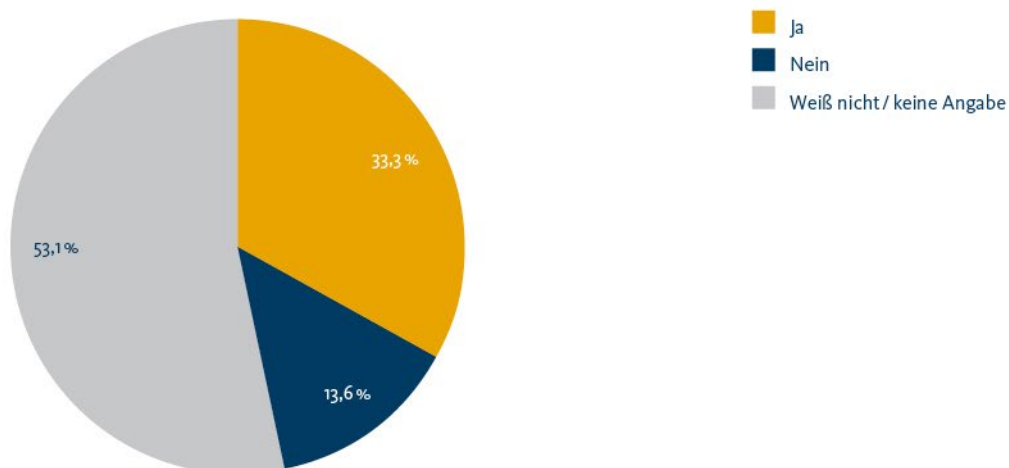


<sup>136</sup> Die ersten drei Aussagen wurden nur den Mitarbeitenden mit Behinderungen vorgelegt. Die vierte Aussage – „Ihre eigene Offenheit und Ihr Verständnis für Kolleginnen und Kollegen mit Behinderungen“ – wurde nur Mitarbeitenden ohne Behinderungen vorgelegt.

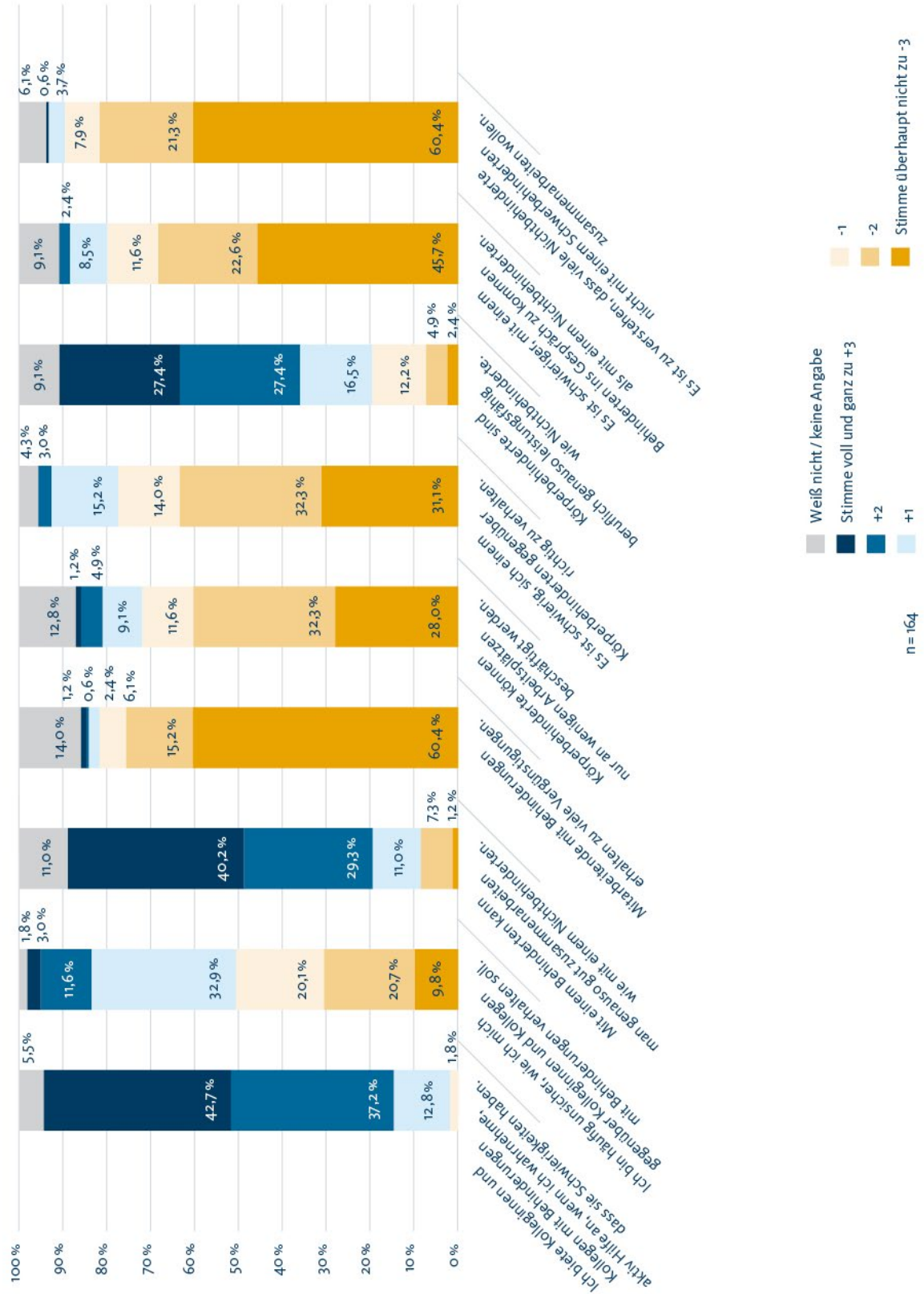
## Wahrnehmung von Veränderungen in der Bedeutung des Themas Inklusion seit 2013



## Zusammenhang der beobachteten Veränderungen mit dem Aktionsplan Inklusion

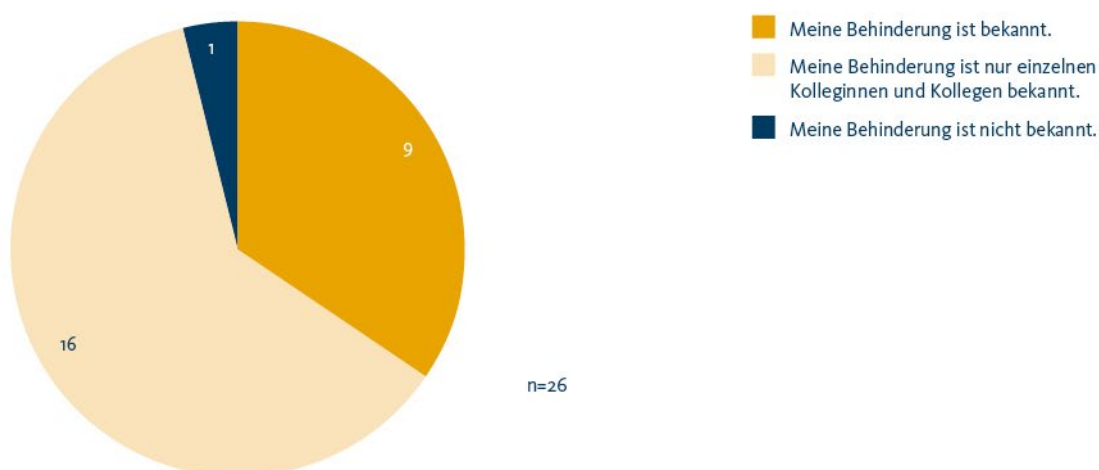


# Zustimmung zu Aussagen zu Einstellung und Verhalten im Umgang mit Menschen mit Behinderungen von Mitarbeitenden im BMZ ohne Behinderungen

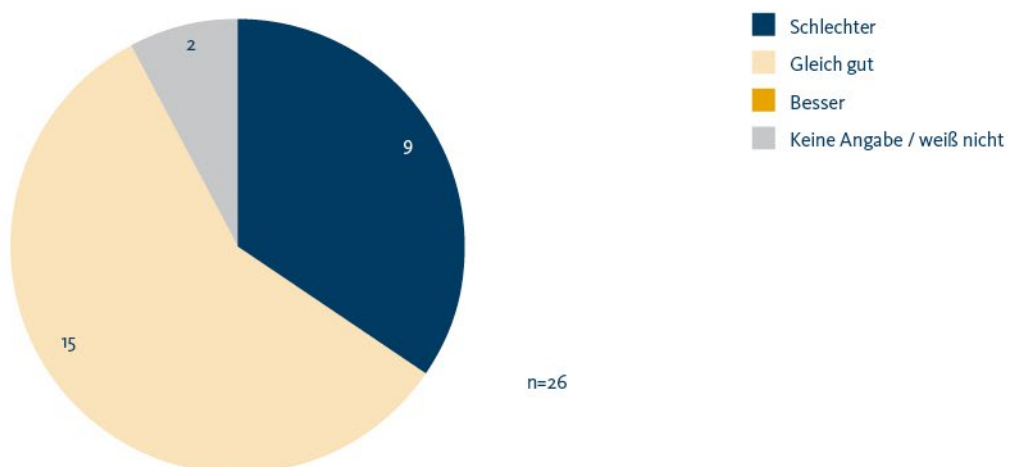




### Angaben von Mitarbeitenden mit Behinderungen zur Bekanntheit ihrer Behinderung im BMZ



### Angaben von Mitarbeitenden mit Behinderungen zu ihren Entwicklungs- und Aufstiegschancen im Vergleich zu Kolleginnen und Kollegen ohne Behinderungen (gesamt)



## 9

## Inklusionsbezug in Sektorkonzepten des BMZ

In der Tabelle sind alle im Zuge der Evaluierung untersuchten BMZ-Sektorkonzepte aufgeführt. Blau schattiert sind die Sektorkonzepte, in denen Menschen mit Behinderungen nicht genannt werden.

Sektorkonzept	Inklusionsbezug
Informations- und Kommunikations-technologien (IKT): Schlüsseltechnologien für eine nachhaltige Entwicklung (2 / 2013)	Menschen mit Behinderungen werden genannt, und das Potenzial von IKT, die wirtschaftliche und politische Teilhabe bislang ausgeschlossener Gruppen zu ermöglichen, wird herausgestellt (S. 10–11). Außerdem wird gefordert, die besonderen Zugänglichkeitsbedürfnisse von Menschen mit Behinderungen im Bereich IKT einzubeziehen (S. 20).
Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft: Entwicklungspolitisches Konzept (3 / 2013)	Menschen mit Behinderungen werden innerhalb des Leitbilds 6 („Förderung von Frauen und Integration marginalisierter Gruppen“) genannt – als eine der marginalisierten Gruppen neben Landlosen, Indigenen und Pastoralisten (S. 12). Weiter heißt es: „Durch Maßnahmen der Inklusion von Menschen mit Behinderungen wird ihr Recht auf Teilhabe an gesellschaftlichem Leben und an wirtschaftlicher Entwicklung umgesetzt“ (S. 13). Außerdem wird Barrierefreiheit für Baumaßnahmen gefordert (S. 12).
Strategie der entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe (ESÜH): Resilienz stärken – Übergänge schaffen (6 / 2013)	Menschen mit Behinderungen werden im Rahmen der Leitlinien für ESÜH-Maßnahmen genannt („die Inklusion von besonders vulnerablen Gruppen und Menschen mit Behinderungen“ [S. 9]).
Gleichberechtigung der Geschlechter in der deutschen Entwicklungspolitik: Übersektorales Konzept (2 / 2014)	Menschen mit Behinderungen werden mit Blick auf Mehrfachdiskriminierung auf der Basis von Gender in Kombination mit Behinderungen genannt (S. 7).
BMZ Bildungsstrategie: Gerechte Chancen auf hochwertige Bildung schaffen (7 / 2015)	Der Begriff „Inklusion“ wird zunächst im weiten Sinne gebraucht – als inklusiver Ansatz im Bildungsbereich. In diesem Kontext wird auch das Forschungsvorhaben inklusive Bildung genannt. Die Strategie nimmt aber auch explizit auf Menschen mit Behinderungen, auf den Aktionsplan Inklusion sowie auf die VN-BRK Bezug (S. 14). Explizit wird außerdem der Abbau der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen gefordert (S. 6.), und die besondere Benachteiligungssituation von Kindern mit Behinderungen wird herausgestellt (S. 8). Erwähnt wird auch der Mangel an nach Behinderung disaggregierten Daten (S. 11). Darüber hinaus wird die Notwendigkeit des „Abbau[s] von sozialen und strukturellen Barrieren“ betont (S. 28).
Entwicklung für Frieden und Sicherheit: Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt (4 / 2013)	Menschen mit Behinderungen werden nicht explizit genannt. Zwar kann theoretisch durch die Verwendung der Begriffe „inklusive Entwicklung“ (S. 3), „benachteiligte Gruppen“, „inklusiv“ (S. 1–24) und „Menschenrechte“ (S. 22) ein Bezug hergestellt werden, dieser drängt sich aber nicht zwingend auf, da auch im Sinne eines weiten Inklusionsbegriffs andere marginalisierte Gruppen gemeint sein können.
Sektorkonzept Privatwirtschaftsförderung (9 / 2013)	An zwei Stellen wird von „benachteiligte[n] Bevölkerungsgruppen“ (S. 17) gesprochen, ohne dass Menschen mit Behinderungen, anders als Frauen und Jugendliche, explizit genannt werden.
Good Financial Governance in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (4 / 2014)	Die Strategie stellt die Menschenrechtsorientierung der EZ in diesem Sektor heraus (S. 3) und erwähnt „Minderheiten“ im Zusammenhang mit dem Abbau von Diskriminierungen im Steuerrecht. Während auf Frauen und Kinder explizit Bezug genommen wird (S. 21), werden Menschen mit Behinderungen nicht erwähnt.
Sektorstrategie Finanzsystementwicklung (1 / 2016)	„Inklusive Finanzsysteme“ werden an mehreren Stellen gefordert. Dies schließt das „Erreichen neuer Kundengruppen“ ein (S. 12). Im Gegensatz zur Förderung von Frauen und Jugendlichen (S. 6) werden Belange von Menschen mit Behinderungen nicht erwähnt.

## 10

## Zeitplan der Evaluierung

Konzeptionsphase	Vorbereitende Phase und Festlegung des Evaluierungsgegenstandes	
	09/2015	Vorklärungsgespräch mit BMZ und Sektorvorhaben Inklusion
	01/2016	Klärungsgespräch mit BMZ und Sektorvorhaben Inklusion
	02/2016	Erstes Treffen der Referenzgruppe
	02–03/2016	Erstellung des Evaluierungskonzepts
	03/2016	Übermittlung des Evaluierungskonzepts an Referenzgruppe
Inceptionphase	Erstellung des Inception-Reports	
	03–04/2016	Erstellung des Inception-Reports
	04/2016	Übermittlung des Entwurfs des Inception-Reports an Referenzgruppe
	04/2016	1. Ausschreibung Gutachterinnen bzw. Gutachter für Fallstudien
	04/2016	Übermittlung eines angepassten Entwurfs des Inception-Reports an Referenzgruppe (Anpassung Fallstudienauswahl aufgrund fehlender Angebote von Gutachterinnen oder Gutachtern)
	05/2016	Referenzgruppe zur Diskussion des Inception-Reports
	05–06/2016	2. Ausschreibung Gutachterinnen bzw. Gutachter für Fallstudien
	06/2016	Überarbeitung des Inception-Reports nach Kommentierung durch Referenzgruppe
Erhebungsphase	Datenerhebung	
	06–07/2016	Entwicklung der Erhebungsinstrumente Logistische Vorbereitung der Fallstudien
	06/2016	1. Workshop mit Mitarbeitenden mit Behinderungen im BMZ
	07/2016	Durchführung der Fallstudie in Togo zum Vorhaben „Berufliche Bildung und Jugendbeschäftigung“ (GIZ und KfW)
	08/2016	Durchführung der Fallstudie in Guatemala zum Vorhaben „Bildung für Leben und Beschäftigung in Guatemala“ (GIZ)
	08–09/2016	Durchführung der Fallstudie in Bangladesch zum Vorhaben „Förderung von Sozial- und Umweltstandards in der Industrie“ (GIZ)
	08–09/2016	Durchführung der Fallstudie in Malawi zum Vorhaben „Soziale Sicherung für Menschen in extremer Armut“ (GIZ und KfW)
	09/2016	Durchführung der Fallstudie in Indonesien zum Vorhaben „Soziale Sicherung“ (GIZ)
	06–11/2016	Durchführung von Interviews mit Mitarbeitenden des BMZ, der GIZ, der KfW, von Engagement Global und von zivilgesellschaftlichen Organisationen
	07–09/2016	Durchführung vertiefender Interviews mit Mitarbeitenden mit Behinderungen im BMZ
	09–10/2016	Online-Befragung aller Mitarbeitenden des BMZ
	11/2016	2. Workshop mit Mitarbeitenden mit Behinderungen im BMZ
	12/2016	BMZ-interner Kontextualisierungsworkshop zu den Ergebnissen zum strategischen Ziel 1

Synthesephase	<b>Datenanalyse</b>	
	10–11/2016	Analyse der Fallstudien-Ergebnisse
	10–11/2016	Analyse der Ergebnisse der Onlinebefragung
	06–12/2016	Analyse der Ergebnisse der Interviews
	06–12/2016	Auswertung von Daten und Dokumenten
	10–12/2016	Triangulation der Ergebnisse
Berichtslegung	01/2017	Referenzgruppensitzung zur Besprechung vorläufiger Ergebnisse der Evaluierung
	<b>Erstellung des Evaluierungsberichts</b>	
	01–04/2017	Erstellung des finalen Entwurfs des Evaluierungsberichts
	04/2017	Übermittlung des finalen Entwurfs an Referenzgruppenmitglieder
	04/2017	Referenzgruppensitzung zur Besprechung des finalen Entwurfs des Evaluierungsberichts
	05–06/2017	Überarbeitung des Evaluierungsberichts Erstellung des Kommentierungsrasters
	07/2017	Lektorat des Evaluierungsberichts
	08/2017	Layout des Evaluierungsberichts
	09/2017	Veröffentlichung des Evaluierungsberichts
Umsetzungsphase	08–10/2017	Englischsprachige Übersetzung des Evaluierungsberichts
	<b>Verbreitung und Umsetzung der Evaluierungsergebnisse</b>	
	Ab 09/2017	Verbreitung: Vorstellung der Evaluierungsergebnisse im Rahmen von Publikationen, Vorträgen und Workshops
	Ab 10/2017	Umsetzungsplanung

## 11

## Mitwirkende

## Evaluierungsteam

## Kernteam

Dr. Thomas Schwedersky	Teamleiter
Heike Steckhan	Evaluatorin
Lena Ahrens	Evaluatorin
Dr. Martin Bruder	Abteilungsleiter
Caroline Orth	Projektadministratorin

Mitwirkende	Funktion und Aufgabengebiet
Ilse Worm	Fachberaterin
Sarah Klier	DEval-interne Peer Reviewerin und Evaluatorin für die Fallstudie in Guatemala
Myrielle Gonscho	Studierende Beschäftigte
Dr. Beate Scherrer	Leiterin des GfA-Teams und Evaluatorin für die Fallstudie in Bangladesch
Alexander Hauschild	Mitglied des GfA-Teams und Evaluator für die Fallstudie in Indonesien
Lena Jedamzik	GfA-Koordinatorin
Bhabatosh Nath	Nationaler Gutachter für die Fallstudie in Bangladesch
Nataly Salas	Nationale Gutachterin für die Fallstudie in Guatemala
William Cajas	Nationaler Gutachter für die Fallstudie in Guatemala
Faisal Djalal	Nationaler Gutachter für die Fallstudie in Indonesien
Bonface Massah	Nationaler Gutachter für die Fallstudie in Malawi
Dr. Vincent Agbovi	Nationaler Gutachter für die Fallstudie in Togo
Barbara Jilg	Externe Evaluatorin für die Erhebungen zum strategischen Ziel 3 und zum Handlungsfeld 7









Deutsches Evaluierungsinstitut der  
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)

Fritz-Schäffer-Straße 26  
53113 Bonn, Deutschland

Tel: +49 (0)228 33 69 07-0  
Fax: +49 228 24 99 29-904  
Mail: [info@DEval.org](mailto:info@DEval.org)  
[www.DEval.org](http://www.DEval.org)

